

## O PARADOXO DA PARALISAÇÃO POLÍTICA AGITADA: AS REFORMAS DO GOVERNO DE FHC E A EMENDA DA REELEIÇÃO EM SUA DINÂMICA POLÍTICA DE PRÉ-APROVAÇÃO (1995-1996)

Victor Garcia Miranda Correio<sup>1</sup>

### Resumo:

O presente texto irá ater-se mais detidamente ao *pré-processo de votação* da Emenda da Reeleição no Congresso. A principal pergunta do presente trabalho é a seguinte: para a aprovação da referida matéria, qual a justificativa exposta nos eventos políticos e como se organizou estrategicamente as articulações políticas entre o governo de FHC e a sua coalizão de apoio no Congresso Nacional antes da votação, em janeiro de 1997? O texto possui duas passagens contextuais: primeiramente, situa-se o conjunto do processo político-legislativo de aprovação da Emenda da Reeleição; em seguida, explicita-se o referencial teórico que orienta a busca pelos marcos conceitualmente estabelecidos para análise do *conceitual político* que envolveu seu processo. Nas partes voltadas a análises e narrativa diacrônica do processo (as últimas do texto), demonstra-se o ponto de partida do mandato de FHC e do processo legislativo da Emenda da Reeleição (a concepção de “carta inflacionária”) e os lapsos temporais de aparente paralisia decisória da emenda, mas de fato detentores de acontecimentos diversos e que, se interpretados de maneira concatenada, podem ser úteis para entender definições relativas às preferências estratégicas adotadas pelo primeiro governo de FHC ao longo da 50.<sup>a</sup> legislatura. Por fim, percebe-se que o processo político-legislativo perpassou por trajetória envolvida em trama de elementos que possibilitou maturação da articulação política necessária para a aprovação da PEC, mas protelou a resolução final do processo, aumentando seu *custo* de aprovação.

**Palavras-Chave:** Emenda da Reeleição; Governo e Relações Institucionais; Governo FHC; Processo político-legislativo.

<sup>1</sup> Professor Adjunto na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Historiador e Cientista Político. Doutor em História (Instituições e Movimentos Sociais), mestre em Ciências Sociais (Sociedade e Políticas Públicas). Sócio da Associação Brasileira de História Econômica e da Associação Brasileira da Ciência Política. Pesquisa temas relacionados a Política e Economia, Elites e Processos Decisórios.

## **Abstract:**

This text will have to closely to the preprocess voting for the Emenda da Reeleição in the Brazilian Congress. The main question of this study is as follows: in the approval of that matter, which exposed justification in political events and how to strategically politics between the FHC government and its support coalition in Congress before the vote, in January 1997? The text has two contextual passages: first, lies the entire political and legislative process of approval of the Emenda da Reeleição; then explains the theoretical framework that guides the search for conceptually established frameworks for political conceptual analysis involving its process. In parts focused on diachronic analysis and narrative process (the final part of the text), demonstrates is the starting point of the term of FHC and the legislative process of Emenda da Reeleição (the concept of "inflationary letter"), and temporal lapses see in the decisional paralysis of the legislative process, but holders of various events and that, if interpreted concatenated manner, can be useful to understand definitions of the strategic preferences adopted by the first FHC government and the 50<sup>a</sup> legislature. Finally, it is clear that the political and legislative process pervaded by way involved in the plot elements that enabled maturation of political articulation required for the approval of the PEC, but delayed the final resolution of the case, increasing cost of approval.

**Keywords:** Emenda da Reeleição; Government and institutional relationship; FHC Government; Political and Legislative Decision-Making.

**RECEBIDO:** 31/03/2016

**AVALIADO:** 08/05/2016

## Introdução

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que culminou na aprovação da Emenda da Reeleição teve um curso legislativo que combinou força prévia para aprovação a movimentos políticos protelatórios estrategicamente efetuados. Iniciado o seu processo legislativo em fevereiro de 1995, sob o sugestivo código “01/1995”, sua aprovação em primeiro turno na Câmara dos Deputados ocorreu somente em janeiro de 1997, com promulgação em junho daquele ano. Apesar do referido lapso temporal, engana-se quem identifica esse momento como sendo de inação política: pelo contrário, uma série de aspectos subjacentes podem ser encontrados em uma investigação histórica a respeito de suas menções na dinâmica política do período, revelando uma agitada disputa de poder e uma série de estratégias relacionadas aos limites impostos pela delimitação cíclica da política no sistema de governo brasileiro.

O presente texto irá ater-se mais detidamente ao *pré-processo de votação* da Emenda da Reeleição no Congresso. A principal pergunta do presente trabalho é a seguinte: para a aprovação da referida matéria, qual a justificativa exposta nos eventos políticos e como se organizou estrategicamente as articulações políticas entre o governo de FHC e a sua coalizão de apoio no Congresso Nacional antes da votação, em janeiro de 1997? O texto possui duas passagens contextuais: primeiramente, situa-se o conjunto do processo político-legislativo de aprovação da Emenda da Reeleição; em seguida, explicita-se o referencial teórico que orienta a busca pelos marcos conceitualmente estabelecidos para análise do *conceitual político* que envolveu seu processo. Nas partes voltadas a análises e narrativa diacrônica do processo (as últimas do texto), demonstra-se o ponto de partida do mandato de FHC e do processo legislativo da Emenda da Reeleição (a concepção de “carta inflacionária”) e os lapsos temporais de aparente paralisia decisória da emenda, mas de fato detentores de acontecimentos diversos e que, se interpretados de maneira concatenada, podem ser úteis para entender definições relativas às preferências estratégicas adotadas pelo primeiro governo de FHC ao longo da 50.<sup>a</sup> legislatura.

Por quais motivos estratégicos e organizacionais da coalizão no Congresso e de caráter cíclico-político que a Emenda da Reeleição foi inserida na pauta legislativa no início da 50.<sup>a</sup> legislatura e só foi votada em 1997? Quatro balizas de trajetória podem ser percebidas em sua maturação e foram descritas a seguir. Por fim, percebe-se que o processo político-legislativo perpassou por trajetória envolvida em trama de elementos que possibilitou maturação da articulação política necessária para a aprovação da PEC, mas protelou a resolução final do processo, aumentando seu *custo* de aprovação.

## Síntese do processo de aprovação (e suspeição) sobre a Emenda da Reeleição

A Emenda Constitucional n.º 16/1997 – *Emenda da Reeleição* – foi uma mudança institucional ocorrida em 1997 que alterou o §5º do art. 14, o caput do art. 28, o caput do art. 77 e o art. 82 na Constituição Federal de 1988 (CF 1988)<sup>2</sup>. Tal mudança estabeleceu o direito à reeleição imediata, por uma vez, a detentores de mandatos executivos nos três níveis da federação – ou seja, aos prefeitos, governadores e presidente da república.

O processo legislativo da referida emenda constitucional ocorreu ao longo da 50ª legislatura do Congresso Nacional brasileiro, com início de votação “aparentemente” tranquilo, todavia envolvida por encerramento repleto de suspeição sobre a legitimidade de seus procedimentos. Sua promulgação deu-se após a aprovação em dois turnos de votações ocorridas na Câmara e no Senado a partir da exigência de 3/5 dos votos de cada uma das casas. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) originária foi codificada de modo sugestivo, 01/1995, pois sua proposição foi a primeira daquele que foi o primeiro ano legislativo da 50ª legislatura – foi também o pontapé inicial, de fato, dos trabalhos legislativos pós-eleição da Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência do país em 1994. No entanto, sua votação em primeiro turno na Câmara ocorreu somente em janeiro de 1997, e teve como resultado um quantitativo de 336 votos favoráveis, 17 contrários e 6 abstenções. A votação em segundo turno na Câmara foi em fevereiro, 1997, com resultado de adesão ainda maior num saldo de 368 favoráveis, 112 contrários e 5 abstenções. O primeiro turno no Senado ocorreu em maio de 1997 e teve resultado de 63 favoráveis, 6 contra e nenhuma abstenção, e o segundo turno junho 1997 e teve 62 favoráveis, 14 contrários e 2 abstenções, ou seja, uma votação estável apesar de um desfecho turbulento. Naquele momento, havia um escândalo de compra de votos sendo repercutido sobre o assunto (mais detalhes a seguir).

Ao que cabe à localização histórica do processo legislativo das PEC, é imprescindível perceber que a Emenda da Reeleição seguiu curso decisório concomitante a outras matérias de relevo ao país naquele momento. A agenda política do país possuía a centralidade das reformas

2 Trechos da carta constitucional brasileira que passaram a ser escritos da seguinte forma: “Art. 14 (...) § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subseqüente; Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subseqüente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77; Art. 29 (...) II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente; Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.” (BRASIL, 1988). Esses dados são disponibilizados em exatidão neste link: <<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm)>> .

provenientes do projeto de estabilização monetária oriundo do Plano Real (IANONI, 2009)<sup>3</sup>. Percebe-se naquela conjuntura a inserção de discussões e votações relacionadas às privatizações, quebras de monopólios de exploração comercial do Estado, às propostas de reforma tributária, previdenciária e de regime de trabalho do serviço público, configurando assim a agenda de reformas do primeiro governo pós-estabilização monetária (MELO, 2002). É imprescindível levar em conta o convívio da Emenda da Reeleição com a referida agenda, conforme será percebido nas análises adiante.

Notou-se na pesquisa feita em fontes primárias que a referida emenda foi capaz de gerar várias formas de mobilização política. Argumentos pró-governo alegavam uma associação entre “estabilidade econômica” e “estabilidade política” na apelação feita no Congresso para que essa política fosse implementada, e isso durou quase três longos e intensos anos até a sua promulgação (MIRANDA, 2015).

Além dos argumentos associativos entre as temáticas de política e economia, ocorreram polêmicas marcantes em torno dos procedimentos utilizados para a consumação da aprovação da PEC que disponibilizou tal direito eleitoral. Uma denúncia jornalística baseada em provas testemunhais provenientes de gravações ocultas foi feita pelo jornalista Fernando Rodrigues da Folha de S.Paulo, em maio de 1997, indicando ter havido compra de votos para a aprovação da PEC 01/1995 na Câmara (Deputado conta que votou pela reeleição por R\$200 mil, *Folha de S.Paulo*, 13/05/97). Esse texto foi responsável por abalar o mundo político às vésperas do início da tramitação da PEC no Senado, e instantaneamente surgiu o Projeto de Resolução (PRC) 171/1997 na Câmara dos Deputados, no intuito de averiguar os fatos. Seu teor era destinado à formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar na Casa as denúncias de compra de votos por parte do Poder Executivo.

Mediante forte articulação da coalizão de governo no Congresso<sup>4</sup> o PRC 171/1997 não obteve a quantidade mínima de assinaturas necessárias, impossibilitando investigação em CPI que poderia comprometer o governo de Fernando Henrique Cardoso. Havia indicação suficiente nas gravações que a fonte indireta dos recursos financeiros utilizados na “compra” dos votos era o governo de FHC. Isso não impediu o andamento da PEC no Senado, onde foi aprovada com uma quantidade suficiente e estável de votos.

<sup>3</sup> De acordo com Ianoni (2009), o Plano Real pode ser considerado uma operação de estabilização macroeconômica que teve como eixo fundamental uma série de reformas monetárias e fiscais que tinham por finalidade o combate à hiperinflação. Além dessa definição técnica, o Plano Real correspondeu também a um programa que possibilitou o realinhamento de forças políticas e uma reconfiguração do Estado brasileiro, com efeitos sociopolíticos que estabeleceram novas condições para se chegar ao poder e para executar políticas públicas em nível administrativo dos governos brasileiros.

<sup>4</sup> Representados por composição política que associou o PFL (via clá Magalhães), o PSDB e a ala governista do PMDB, sob jugo do presidente da Câmara naquele momento, Michel Temer, e dos paulistas que ingressaram depois no PSDB (Alberto Goldman, Aloysio Nunes Ferreira), do senador Iris Rezende e da bancada de deputados federais peemedebistas gaúchos.

## Uma história conceitual do político: a trajetória de um direito a partir da cultura política apreendida

O presente texto tem por objetivo elaborar explicação diacrônica atinente às justificativas e ao compasso estratégico de eventos relativos ao processo de aprovação da Emenda da Reeleição. Cumpre destacar a abordagem em questão pela necessidade de partir-se do conhecimento dos atores políticos para se atingir o cerne do processo de aprovação da emenda constitucional, com um aporte metodológico que entenda como a classificação elaborada pelos atores políticos envolvidos na trama em questão indica as *racionalidades políticas* (ROSANVALLON, 1995) do processo de aprovação da Emenda da Reeleição.

A proposta metodológica de Rosanvallon tem em vista a superação das clivagens de estudos que opõem noções relacionadas à história estrutural/história eventual ou à história das ideias políticas/história dos fatos políticos. Reside nessa perspectiva a intenção em interpretar tanto as características individuais e estruturais do fenômeno político, quanto a de traçar interpretação da filosofia política feita por reconhecidos pensadores políticos ou de ideias políticas elaboradas por sujeitos envolvidos em tramas político-práticas (vivências políticas). Isso pode ser possível ao considerar-se que todo lócus pode ser espaço de elaboração de conceitos políticos por parte dos atores envolvidos, e que esses conceitos podem livremente representar “(...) o lugar de onde se articulam o social e sua representação, a matriz simbólica onde a experiência coletiva se enraíza e se reflete ao mesmo tempo” (ROSANVALLON, 1995: 12).

O *conceito do político* seria capaz de uma síntese entre as clivagens supramencionadas, e ele se revelaria através de uma pluralidade de *racionalidades* orientadas por valores diversos. A diversidade de valores faz com que as disputas pelo poder sejam efetuadas de modos variados, conforme a conceituação política elaborada pelos agentes condutores de suas ações em certa época. Ademais, Rosanvallon (1995: 16) entende as *racionalidade políticas* como algo presente nas consciências de atores e que tem a ver com o modo como eles constroem respostas para aquilo que consideram ser problemas e desafios presentes nas lutas políticas e na realização de tarefas institucionais. Nada mais adequado à análise histórica de um processo de institucionalização de um direito eleitoral, conforme ocorrido na Emenda da Reeleição.

Desbrava-se assim as *culturas políticas* de um tempo histórico. O entendimento de Rosanvallon (1995: 17) a respeito da noção de *cultura* é eminentemente empírico: dá-se por meio de leitura minuciosa de emblemas e signos estampados em alguma fonte selecionada pelo

pesquisador. No caso em questão, efetuou-se pesquisa na imprensa<sup>5</sup> que emitiu opinião e repercutiu fatos relativos ao processo legislativo da Emenda da Reeleição, em especial, aos eventos que antecederam à aprovação nos dois anos anteriores (1995-1996). Nesse sentido, assume-se na história conceitual do político de Rosanvallon (1995: 16) o modo de fazer qualitativo e compreensivo adequado às fontes textuais colhidas para a execução do presente trabalho.

A seguir, classifica-se o processo histórico de revelações das racionalidades políticas por meio de *balizas estratégicas* que propiciaram as suas manifestações prévias à aprovação da Emenda da Reeleição. Eles estão objetivamente situados no processo e, ao mesmo tempo que definem limites para as ações dos sujeitos envolvidos, dão suporte para a elaboração de tomadas de decisão deles. Prima-se por expor tal processo mediante narrativa diacrônica – que respeite ordem factual de eventos –, para dar logicidade ao transcurso das decisões. Inicia-se a narrativa descrevendo um primeiro momento de acomodação das forças políticas na 50ª legislatura (e explicitando-se a noção existente naquele ambiente, de que a CF 1988 necessitava de reformas); em seguida, narra-se a estratégia exercida pelos principais aliados do presidente FHC no Congresso e as dificuldades econômicas presenciadas nos anos 1995 e 1996; num terceiro momento, relata-se as especificidades da primeira interrupção do processo legislativo da Emenda da reeleição, em torno da necessidade de encaminhamento de mudanças no capítulo econômico da CF 1988; por fim, observa-se a presença de uma baliza estratégica cíclico-política nas eleições de 1996, momento ao mesmo tempo de recuo das intervenções presidenciais na reforma da CF 1988 e de avanço político para fins de apoio aos aliados nos pleitos municipais.

## **A primeira baliza estratégica: a Constituição Federal precisa ser modificada pois é uma “carta inflacionária”, e a mudança de legislatura na assunção de FHC**

Tratando da questão empírica em primeiro plano, identifica-se nos discursos atinentes a ela, em primeiro lugar, que o processo político-legislativo de aprovação da Emenda da Reeleição parte do pressuposto (compartilhado no período) de que a CF 1988 é uma norma geradora de

<sup>5</sup> O presente trabalho nutriu-se de informações e de publicações específicas da Folha de S. Paulo, em que foram colhidas informações com as palavras-chave “reeleição”, “emenda da reeleição”, “PEC da reeleição” e “direito à reeleição”, pesquisadas no buscador presente no link <<<http://search.folha.com.br/search?site=online>>> (por meio de seleção da seção “Jornal Impresso”), no buscador da Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional, situado na página <<<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>> (selecionando o “Jornal do Brasil (RJ)” como locus de busca) e nas páginas relativas à imprensa oficial do Congresso Nacional: <<<http://www.camara.leg.br/sileg>>> e <<<http://www.legis.senado.gov.br/diarios/Diario>>>. Durante o exercício de busca constatou-se o momento mais relevante para a análise, que se iniciou no mandato de Fernando Henrique e início da 50ª legislatura (em fevereiro de 1995) e terminou com o cessar de possibilidades de aprovação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o escândalo da compra de votos para aprovação da emenda (em setembro de 1997), ainda que a pesquisa tenha sido feita de maneira mais abrangente, em alguns momentos aprofundando-se em tempos anteriores ao processo legislativo das PEC que são objeto de análise.

inflação. Esse era um entendimento difuso e que atingia a PEC 01/1995 por ela se tratar, obviamente, de uma mudança constitucional. No entanto, tal concepção era mais antiga e remetia a discurso residual existente logo no imediato pós-promulgação da carta magna.

Em resgate histórico, percebe-se que a ideia de conteúdo inflacionário na CF de 1988 não é uma novidade conceitual criada no primeiro mandato de FHC. O imaginário acerca da “carta inflacionária” povoa a concepção relativa à nova constituição pelo menos desde o dia sete de outubro de 1988, dois dias após a sua promulgação e em pleno governo de José Sarney (1985-1990). Naquele dia a Confederação das Associações Comerciais do Brasil concluiu, em reunião, que “(...) todos os custos dos benefícios sociais aos trabalhadores previstos no texto [constitucional] serão repassados aos preços dos produtos. ‘O povo é que vai pagar’, disse o Presidente da Associação Comercial do Rio Grande do Sul” (Empresários do comércio acham Carta inflacionária, *Folha de S. Paulo*, 07/10/88). No mandato presidencial seguinte, o Presidente do Banco Central escolhido por Fernando Collor (1990-1992) disse que “a constituição é inflacionária”. Por este dizer, Ibrahim Eris aponta os alvos reformistas que deveriam ser atingidos para fins de estabilidade dos preços, referendo-se que “(...) neste país impera este livro (...), que não permite ao governo demitir um funcionário público. Não permite que na Previdência, neste ano, o governo deixe de por uns tostões para atender alguém que também está coberto pela previdência” (Constituição é inflacionária e precisa sofrer alterações, diz Ibrahim Eris, *Folha de S. Paulo*, 24/12/1990).

A lógica da mudança constitucional para fins de combate à inflação pode ser vista também por meio de uma ampla expressão, a “reforma do Estado”<sup>6</sup>. Com essa nomenclatura, por exemplo, o economista professor da PUC-RJ e Presidente do BNDES no governo Collor (Eduardo Modiano) afirmou que se buscavam “(...) reformas estruturais que (...) visam à constituição uma verdadeira economia de mercado” efetuada a partir da diminuição da presença do Estado como ente não mais compromissado com investimentos em setores produtivos (Desestatização, uma reforma estrutural, *Jornal do Brasil*, 20/01/91).

O entendimento de que a questão fiscal pressiona os preços é o cerne das ideias conservadoras dos primeiros anos pós-CF 1988, e assim também pensava Antonio Carlos Magalhães (ACM, PFL-BA). Utilizando-se da mesma expressão de Modiano, o então governador da Bahia (que seria posteriormente aliado fundamental de FHC na 50ª legislatura do Congresso Nacional) deu uma entrevista para a Folha em fevereiro de 1994 em que explicitou a sua principal preocupação com o plano econômico em curso:

<sup>6</sup> Não confundir a citada reforma com o conceito mais específico de “reforma da administração pública” ou “reforma do aparelho do estado”, algo empreendido no primeiro mandato de FHC por meio de um ministério especialmente criado – o MARE, Ministério da Administração e Reforma do Estado (BRESSER PEREIRA; SPINK, 1998)

Folha - E o senhor acredita que o plano econômico do ministro pode debelar a inflação? ACM - Esse plano é melhor do que nada, mas só será bom se for feito para durar. A verdade é que o plano já vem muito atrasado, deveria ter sido apresentado antes. A data de 28 de fevereiro é perigosa, porque marca os oito anos do plano Cruzado. O plano de agora não pode ficar com a marca de engodo do Cruzado, que se transformou em um plano eleitoral. *Tem que ser duradouro e apontar para reformas mais profundas do Estado.* Mas eu confio que o ministro não vai enganar a nação com seus economistas e tem chances de acertar. Até porque hoje há condições favoráveis que não existiam na época do Cruzado (ACM quer aliança com PSDB e PMDB, *Folha de S. Paulo*, 28/02/94).

A expressão “reformas mais profundas do Estado” certamente deve ser entendida como o rol de apoios destinados posteriormente pelo seu partido (PFL) ao então ministro da Fazenda, mas ao Presidente FHC, apoiado eleitoralmente por coalizão composta por PSDB, PTB e PFL de ACM a partir de 1995.

O início do mandato de FHC foi cercado de dúvidas estratégicas quanto ao modo de se chegar aos fins políticos almejados, apesar destes estarem claros para os agentes políticos. Havia interesse em aprovar as ditas reformas da Constituição, mas pairavam sobre o governo dúvidas quanto ao método a ser aplicado para fazê-las de maneira que a Emenda da Reeleição ocupasse por pouco tempo o espaço central da pauta introdutória do mandato. Sabia-se que deveria haver um rearranjo fiscal desde antes do mandato de FHC, mas não se tinha consenso sobre quais medidas deveriam ser tomadas em primeiro lugar. Na primeira semana de trabalho, quando o governo já tinha redigido a PEC da Reeleição (FHC já tem redigida a emenda para a sua reeleição, *Folha de S. Paulo*, 03/01/95), corria também a ideia de que o governo iria reformar a Previdência Social, mas não como um dos primeiros atos (Reforma da Previdência não sai já, *Jornal do Brasil*, 02/01/95).

Parte dessa confusão deveu-se a um desencaixe entre a velha 49.<sup>a</sup> Legislatura e o início do mandato de FHC. Fica explícito na imprensa que ele teve dificuldades em lidar com o fato de a 50.<sup>a</sup> legislatura ter início somente em meados de fevereiro de 1995. Havia no ar uma antipatia que tomava conta das relações entre o Executivo e o Legislativo, em razão de pequenas intrigas políticas ocasionadas pelos motivos que constantemente estremecem essa relação: acusações de corrupção pairando sobre parlamentares, a expectativa de resolvê-las pela leniência dos órgãos investigadores do Executivo (polícia federal) e acordos com o Ministério Público Federal<sup>7</sup> no sentido de ocultar atos desviantes de conduta pública. A sensação térmica indicava turbulência entre parlamentares ainda sofriam com os efeitos da CPI dos “anões do orçamento”. No Senado, o Presidente Humberto Lucena, do PMDB-PB, que no final de 1993 havia utilizado a gráfica do

<sup>7</sup> O Presidente Fernando Henrique Cardoso manteve na procuradoria-geral da República o mesmo indivíduo ao longo dos seus oito anos de mandato – Geraldo Brindeiro, chamado também de “engavetador-geral da República”, por conta dos estreitos laços com o governo de FHC (O engavetador e o dossiê, *Folha de S. Paulo*, 14/03/2001). Ocorre que até junho de 1995 o chefe do MPF era Aristides Junqueira, em final de mandato e com relativa independência, o que servia para embaralhar as cartas do jogo político-investigatório acerca de mal feitos praticados naquele momento de início de mandato.

Senado para imprimir calendários de seu mandato e criado uma lei que o livrasse de punições, a qual estava em pleno processo de avaliação de constitucionalidade no STF, terminou tendo seu mandato cassado (Para advogados, anistia é inconstitucional, *Folha de S. Paulo*, 21/01/95). O ambiente era de descompromisso com responsabilidades futuras, por isso políticos da 49.<sup>a</sup> legislatura atiravam-se rumo a decisões não necessariamente acordadas com o Poder Executivo – havia um ambiente de descoordenação política.

Nesse ambiente de confusão entre partes institucionais do sistema de governo e de falta de normas nos laços de solidariedade entre congressistas, eram imensas as dificuldades para negociar acordos no Congresso Nacional. Ao longo do mês de janeiro o convívio de extremos no processo decisório parecia uma rotina, pois houve uma intensa discussão sobre o reajuste do salário mínimo – o primeiro reajuste de fato conseguido em plena vigência da nova moeda – e a aprovação do economista Pêrsio Arida como Presidente do Banco Central do Brasil. Com motivações alinhadas, parlamentares de oposição a FHC de diversos partidos (do PT ao PMDB) uniram-se numa frente ocasional contrária ao governo nesses dois pontos, mas chegou-se ao consenso – próprio do tipo do presidencialismo de coalizão em início de mandato –, o que possibilitou a aprovação ao longo dos meses que se passaram tanto do salário, que chegou a R\$ 100,00 no mês seguinte, quanto de Arida para a presidência do Banco Central (Governo negocia aprovação de Arida pelo Senado, *Jornal do Brasil*, 04/01/95).

Além dos impasses com a base no legislativo, o governo tinha dúvidas instrumentais quanto aos procedimentos para “reformular o Estado”. Por exemplo, a utilização de Medidas Provisórias (MP), um instrumento similar aos “decretos-lei” utilizados pelo executivo da União na época da ditadura militar, não era um artifício descartado para modificar normas cuja aprovação não fosse de competência exclusiva do Congresso Nacional como o eram, por exemplo, emendas à constituição (FHC explica ‘ditadura benigna’ das MPs, *Folha de S. Paulo*, 03/01/95). Mudanças como a quebra do monopólio estatal produtivo em alguns setores (como o petróleo e as telecomunicações) e alterações na Previdência Social seriam impossíveis por meio de MPs, o que levou o governo a centrar-se na construção de uma base de apoio de 3/5 no Congresso Nacional (Governo não pode usar MP para regulamentar a carta, *Folha de S. Paulo*, 6/4/95). Enfim, havia um ambiente que combinava demandas por reformas constitucionais (ao menos no entendimento de “continuidade” do modelo de estabilização perpetrado pelo plano Real) e uma série de pequenos empecilhos legislativos que necessitavam ser contornados.

## A segunda baliza estratégica: os movimentos de *stop and go* junto ao principal aliado na coalizão de governo no Congresso e a crise econômica de 1995-1996.

Entre choques e turbulências, o clã Magalhães surgiu como peça fundamental para dar dinamicidade à governabilidade para as reformas de FHC no Congresso Nacional. Mas suas relações com o Planalto deram-se sempre por meio de movimentos de *stop and go*<sup>8</sup>, com a seguinte lógica de pressão sobre o presidente da república: primeiro, apoios políticos mesclados com críticas; depois, declarações de independência em relação ao Poder Executivo, mas sem uma ruptura radical; na sequência, seguiam-se movimentos de retorno ao apoio. Assim aconteceu com a Emenda da Reeleição, que foi encampada desde o início do mandato, e com as propostas de reformas constitucionais em geral. Entre as votações, sempre havia demandas e polêmicas envolvendo ACM ou Luís Eduardo Magalhães.

No início da 50.<sup>a</sup> legislatura, Luís Eduardo tornou-se Presidente da Câmara dos Deputados. Apoiado pelo governo, o novo Presidente do Legislativo assumiu a disposição de mudar a Constituição naquilo que fosse necessário para a manutenção da estabilidade econômica. Como ponto de partida, Luís Eduardo chegou à função colocando no centro do debate a mudança do conceito de “empresa nacional” contido na CF 1988 e dispendo-se a elaborar uma saída pelo centro político (Reforma faz constituintes renegarem votos, *Jornal do Brasil*, 12/02/95). Essa proposta consolidou-se ao longo do ano de 1995, com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 06/1995 no mês de agosto, em rápida tramitação de menos de seis meses entre as duas casas legislativas.

Por outro lado, o apoio eficiente dos Magalhães tinha elementos intrínsecos a conflitos armados. O andamento da aprovação das mudanças constitucionais transcorreu o mês de fevereiro de 1995, em que ele fez uma espécie de motim pela aprovação de um salário mínimo mais elevado, tendo em vista a visibilidade que este gesto lhe garantiria e o resultado positivo desse posicionamento perante a opinião pública. Isto dava a impressão de que o governo sofreria grandes dificuldades caso desagradasse a seu aliado preferencial no Legislativo (Ataques sem resposta, *Jornal do Brasil*, 14/02/95). Lula, por sua vez, percebendo a estratégia do PFL em fazer pressão para obter ganhos junto a FHC e vendo a situação de conflito entre os líderes da coalizão

<sup>8</sup> Stop and go ou stop-go é um termo relativo à dinâmica de “avança e estaciona” presente na lógica de crescimento econômico, quando uma conjuntura cíclica se alterna entre expansão e contração em curtos períodos. Tal definição possui origem na teoria macroeconômica keynesiana, síntese de provocação advinda da problematização realizada a respeito dos problemas cíclicos da economia pré-segunda guerra (CONGDON, 2007: 55). Ela pode servir para análises de processos legislativos em ciclos políticos, naquilo que é produzido como “avanço acelerado” da tramitação das matérias (em momentos que combinam procedimentos acelerados e amplo apoio à proposta entre parlamentares) e estagnação delas (em momentos que combinam morosidade procedimental e diminuição de apoios à proposição).

governista, afirmou: “(...) quando o ACM completar a sua carteira de cargos não haverá mais conflito” (Lula no Rio defende monopólios, *Jornal do Brasil*, 15/02/95).

A explicação sobre o comportamento de *stop and go* dos Magalhães (e do PFL, por extensão) chama a atenção pela morosidade própria dos processos de governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). A vontade do governo era inserir desde o primeiro momento de mandato as propostas de mudança constitucional do conceito de empresa nacional, dos monopólios das telecomunicações, da exploração de subsolo, da extração de petróleo e das reformas previdenciária, tributária e da administração pública, mas o medo das controvérsias quanto à receptividade, por parte da sociedade, de temas como mudança na cobrança de impostos ou nas aposentadorias, alimentou a paralisia decisória no início. Dessa condição, derivou a saída de efetuar propostas que estritamente vinculadas à “ordem econômica”, como a quebra de monopólios e as privatizações, que aparentemente se dariam pacificamente, uma vez que predominava no Legislativo um ideário condizente com a retórica da estabilidade. O governo estava seguro de que seriam aprovadas no Legislativo (Divisão no governo atrasa envio de emendas, *Jornal do Brasil*, 14/02/95).

A Emenda da Reeleição convivia também com um momento de situação econômica internacional tensa. O Plano Real chacoalhava com as tensões conjunturais do momento, especificamente por conta da crise da moratória mexicana. Fruto de políticas de estabilização, a integração do México ao NAFTA gerou extenso passivo para a economia local, que teve o mercado consumidor ocupado por produtos estadunidenses e tornou-se incapaz de competir em preços. O cume do problema veio ao final daquele fevereiro de 1995, com a organização de frentes empresariais de pressão sobre o governo mexicano e declaração de moratória (Empresas pedem moratória no México, *Folha de S. Paulo*, 28/02/95). A situação provocou uma série de debates acerca da política cambial brasileira, imaginando-se que uma depreciação do câmbio (desvalorização do real) poderia ser uma saída para conter a evasão de reservas brasileiras em dólar – que chegou a US\$ 171 milhões somente no mês crítico mexicano (Câmbio registra novo déficit em fevereiro, *Folha de S. Paulo*, 02/03/95). O Presidente FHC decidiu por fim que não iria mexer na política cambial e que correria o risco de manter a base monetária da moeda brasileira atrelada ao dólar pois isso garantiria a estabilidade dos preços, apesar da deterioração da quantidade de reservas e do constante risco de ataque especulativo por conta do pareamento cambial. Esse regime monetário só mudou em 1999, com a flutuação cambial.

Coincidentemente, a partir daquele momento desacelerou-se o andar do processo legislativo da PEC 01/1995. Após ter sido admitida nos meses de abril e maio de 1995 (quando a PEC passou por um rito meramente formal: a CCJ da Câmara simplesmente declarou-a constitucional), a matéria parecia que iria avançar, mas não teve fôlego nas ações legislativas seguintes. O entendimento predominante entre os condutores do processo legislativo era que a agenda de governo de FHC tinha o intuito de atacar os aspectos “inflacionários” da CF 1988. Somado a uma conjuntura de instabilidade econômica internacional (advinda da pressão da experiência mexicana), isso parecia colocar gradativamente a Emenda da Reeleição em segundo plano, devido a necessidades apresentadas ao governo como mais urgentes.

Tentativas ineficazes de retomada da emenda se seguiram ao compasso dos movimentos de *stop and go* dos Magalhães. Em nota jornalística emblemática, publicada em julho de 1995, consta a seguinte afirmação: “Agora ou nunca: ACM se diz favorável a mudar a Constituição para permitir a reeleição de FHC” (Painel, *Folha de S. Paulo*, 09/07/95). Isso não passou de expressão de vontade. Em novembro de 1995, mais uma vez manifestou-se o afã do Governo de FHC em demonstrar poderio perante os aliados políticos no Congresso. O PSDB tentou mostrar poder abordando o tema:

o PSDB inicia um ‘arrastão’ para aprovar a emenda constitucional que permite a reeleição para Presidente (...) o partido agiu em várias frentes para consolidar a proposta (...) José Aníbal prometeu reunir a bancada federal na próxima quinta-feira para decidir se apoia a proposta (PSDB prepara ‘arrastão’ para reeleger o Presidente, *Folha de S. Paulo*, 07/11/95).

Após este anúncio de investida, a cessão política do jornal de sexta-feira daquela semana publicava com ênfase a reportagem que abordava a quebra do monopólio do petróleo (Ministro prevê redução do controle estatal da Petrobrás, *Folha de S. Paulo*, 10/11/95) e destinava somente uma minúscula nota para o caso da reeleição, afirmando o apoio do Ministro da Administração e Reforma do Estado (Bresser Pereira) à ideia, mas indicando que uma dura controvérsia interna tomava conta do PSDB: Mário Covas era contrário à proposta. (Bresser insiste em defender tese da reeleição, *Folha de S. Paulo*, 10/11/95).

Isso indica que entre os líderes do PSDB não havia uma opinião afinada para a ação política conjunta, e que o governo de FHC (e o PFL, que naquele momento capitaneava as reformas no legislativo, com Luís Eduardo Magalhães na presidência da Câmara) tinha outras prioridades. Outro momento sôfrego e ineficaz da proposta ocorreu em fevereiro de 1996, quando uma série de mobilizações promovidas pelo ministro das comunicações Sérgio Motta junto a correligionários do PSDB numa suposta “campanha popular” foram barradas por FHC,

em acordo com o PFL (FHC desautoriza campanha pró-reeleição, *Folha de S. Paulo*, 12/02/96). Em todos esses momentos se percebe uma manifestação de vontade, mas também a falta de um conjunto concertado de ações político-práticas que pudessem transformar em ação o discurso do direito à reeleição.

O assunto da Emenda da Reeleição só voltou à tona no final de 1996. Dois fatores precisam ser conhecidos para se ter noção do modo como foi encaminhada a matéria, os quais correspondem a duas ocupações políticas que fizeram com que a Emenda da Reeleição sofresse um hiato processual, com disputas políticas que pautaram a sua paralisação: 1) a ocupação política decorrente de fatores econômicos e da agenda de reformas constitucionais da “ordem econômica”; e 2) a ocupação política decorrente de fatores eleitorais de 1996. Essas duas balizas estratégicas causaram dispêndio de energia, pois preencheram, cada uma a seu modo, o tempo de paralisa decisória da Emenda da Reeleição com novos eventos e demandas por articulações políticas. Eles podem servir para explicar a situação de procrastinação da aprovação da PEC, algo necessário para entender o por que de a Emenda da Reeleição não ter tido um processo acelerado de aprovação.

## **A terceira baliza estratégica: a opção pela votação do capítulo econômico da reforma constitucional e o crescimento político de Sergio Motta**

Os riscos econômicos de uma conjuntura internacional turbulenta (a crise da moratória mexicana) aumentaram a necessidade de intensificar reformas estritamente fiscais a fim de manter a âncora cambial do Plano Real. Assim, esse primeiro fator a preencher o hiato no processo legislativo da Emenda da Reeleição teve fatos políticos a girar com maior intensidade na órbita de mudanças constitucionais específicas.

A quebra dos monopólios produtivos e de prestação de serviços do Estado brasileiro tinha algum apelo popular, e sempre era tida como uma extensão do Plano Real. Em abril de 1995, 58% de população entrevistada concordavam com as propostas de quebra dos monopólios de produção do petróleo e de prestação de serviços comunicacionais (Maioria rejeita mudanças na aposentadoria, *Folha de S. Paulo*, 4/4/95). O mote argumentativo era exposto em cadeia nacional pelo Presidente, em pronunciamentos públicos nas quais ele afirmava que as reformas eram necessárias para eliminar a “suspeita de viabilidade do real” por parte dos investidores e para que os recursos servissem para sanear contas públicas, seja por meio da quebra de monopólios, seja

por meio de privatizações (Presidente quer apressar venda da Vale, *Folha de S. Paulo*, 27/04/95; FHC pede à população que exija reformas do Congresso, *Folha de S. Paulo*, 27/4/95).

A primeira experiência de aprovação de emenda constitucional reformista ocorreu em maio de 1995. Numa votação com 468 votos favoráveis e oito contrários à matéria decidiu-se que não haveria mais exclusividade de exploração do gás por empresas estatais, mas ainda foram preservados os direitos adquiridos de empresas que já extraíam o gás, bem como as garantias exigidas por lideranças regionais “atômicas” que clamavam por autonomia decisória da negociação dos recursos pelos estados (Estados decidirão fim do monopólio do gás, *Folha de S. Paulo*, 4/5/95). Os poucos que votaram contra defendiam princípios radicais em relação à matéria. Um deles foi o deputado ultradireitista Roberto Campos (PPR-RJ), que afirmou ser aquela emenda uma “unanimidade [e] um mal [sic.] sinal. O relator fez muitas concessões ao corporativismo” (Campos vê pressão da esquerda, *Folha de S. Paulo*, 4/5/95).

Ainda no mês de maio de 1995 ainda houve mais uma mudança constitucional: a aprovação em primeiro turno da Emenda Constitucional 08/1995, que derrubou o monopólio da prestação de alguns serviços de telecomunicações (como a telefonia) até então de competência exclusiva do serviço estatal. Para entender essas mudanças, que constituem um dos gargalos à inserção global do Brasil pós-ditadura (vicejava no país desde os anos 1980 a incapacidade de produção e uso tecnológico na economia e na sociedade brasileira), deve-se retomar rapidamente o processo de nomeação de Sérgio Motta como ministro das comunicações de FHC – desde os anos 1980 a economia e a sociedade em geral vinham se mostrando incapazes de produzir e usar tecnologias nessa área, e sua presença no cargo alavancou investimentos no setor (SIQUEIRA, 2002). *É imprescindível que se entenda a origem do crescimento de influência de Sergio Motta no governo FHC, pois ele era um dos principais articuladores políticos pró-Emenda da Reeleição, bem como esteve envolvido no propalado escândalo da compra de votos.*

Em pleno cenário de distanciamento do Brasil em relação ao mundo que já introduzira a dinâmica informacional em seu cotidiano, o Ministério das Comunicações passou a ser ocupado em 1995 por Sérgio Motta. No tocante aos membros do *staff* de primeiro escalão do governo de FHC tem-se em Motta uma figura política burlesca, porém desenvolta daquilo que era da alçada administrativa do seu ministério. Ao assumi-lo, Motta não afirmava com precisão aquilo que iria fazer na pasta ministerial, mas se referia àquela realidade como algo a ser descoberto por meio de estudos a serem feitos. Neste sentido, no segundo dia de mandato de FHC o novo ministro indicava que seria audacioso na promoção de mudanças, pois recorria à dúvida como instrumento de trabalho.

A partir de então seu ministério fez o mais completo estudo setorial: um trabalho de coleta de dados sobre o funcionamento do ministério sob sua responsabilidade e uma descrição das legislações dos países detentores dos mais avançados sistemas de telecomunicações (SIQUEIRA, 2002: 219). Somado ao contexto propício para mudanças constitucionais relativas a quebras de monopólios, esse trabalho permitiu que as propostas de Motta fossem levadas ao Congresso portando um consistente arcabouço de reivindicações em defesa da massificação do acesso ao consumo de serviços de comunicação.

A emenda da quebra do monopólio das empresas estatais de telecomunicações tinha peso argumentativo no tocante ao apelo pela massificação do setor. A ampliação do acesso ao telefone no Brasil era objeto do apelo popular naquele momento, e isso não se dava por meio de uma simples adesão à retórica da estabilidade: era necessário *explicação*, expressando o modo como o livre-mercado conduziria a um rebaixamento dos preços, esclarecendo sobre a concretização da estabilidade monetária e do combate à inflação. Em entrevista ao Roda Viva da TV Cultura em março de 1995, Sérgio assim se expressou:

(...) [o] cenário melhor é você passar na ordem econômica a flexibilização do monopólio, daí, imediatamente, você vai tratar as áreas críticas, que uma delas é a telefonia cabeada. Você divide isso em – eu estou especulando – em quatro ou cinco regiões do estado, estabelece livre concorrência (...). O que eu digo livre competição é isso: não dá para uma empresa única, estabelece política. Juro que em dois anos tem telefone para todo mundo! Não para todo mundo, mas mais barato. (Sérgio Motta em entrevista ao Roda Viva, 13/03/95).

Para se conseguir a aprovação da matéria faltava o processo legislativo, e ele vinha a reboque dessas ideias e do empenho de Sérgio Motta. Primeiramente, o PMDB da Câmara assumiu a relatoria e entrou no jogo de embates. O deputado relator Geddel Vieira Lima (PMDB-BA) exigia que o sistema Telebrás de transmissão de dados fosse mantido e que ele mesmo repartisse o espaço no mercado, ou seja, que o Estado mantivesse sua influência sobre o sistema, ainda que a prestação de serviços fosse repassada à iniciativa privada. O ministro Motta contrapunha-se a isso, dizendo que a necessidade de investimentos para se manter o sistema como estava demandaria aportes de 35 bilhões nos próximos anos (Relator muda telecomunicações, *Jornal do Brasil*, 29/04/95), uma jogada discursiva de Motta para indicar que a proposta de Vieira Lima findaria sendo contrária à necessidade de austeridade fiscal própria do Plano Real. Como a crença na retórica da estabilidade era superior, prevaleceu a posição de Motta.

Uma das características do *modus operandi* do Governo de FHC ao lidar com sua coalizão no Congresso Nacional era pautada na máxima romana de *divide et impera* (dividir para

governar), um entendimento de Maquiavel que explica como o príncipe pode tirar proveito de “alguma inimizade” presente no seio de uma organização adversária, pois isso pode servir para a autodegradação do adversário, ou para que o governante crie soluções para os impasses entre eles e os supere. (MAQUIAVEL, 2010). A aprovação da emenda 08/1995 em primeiro turno ocorreu em maio de 1995, numa demonstração de que Sérgio Motta, FHC e a agenda política de reformas constitucionais haviam vencido a batalha. Por 348 votos a favor e 140 contra, a aprovação foi acompanhada de uma intensa atividade de articulação política estendida até àquele dia, com acompanhamento direto na votação, pois “naquela noite, o ministro trabalhou até tarde. ‘Sérgio Motta foi o verdadeiro comandante da vitória’, creditou o líder do governo no Senado, Elcio Álvares (PFL-ES)” (BEIRÃO; PRATA; TOMIOKA, 1999: 107). Com uma quantidade de divergência maior do que a encontrada na emenda do gás, a votação aproveitou-se de um racha no PMDB em torno da proposta do relator Vieira Lima (PMDB-BA) para obter trinta votos a mais do que o mínimo (308 votos, ou 3/5 da quantidade de deputados da Câmara) e assim proceder à aprovação. (‘Teles’ passa na Câmara; cresce resistência, Folha de S. Paulo, 25/5/95).

Cumprir destacar a importância da aprovação desse trecho da reforma da “ordem econômica” da Constituição, porque *ela foi a primeira grande experiência deliberativa e de votação do Governo de FHC junto ao PMDB, espécie de ensaio que se repetiu no processo de deliberação e votação da Emenda da Reeleição*. Apesar da resistência desse partido, o governo soube explorar as fissuras internas dele para conseguir apoio à sua proposta e apelar para a retórica da estabilidade como estratégia de convencimento indicando a necessidade de aprovar a mudança constitucional – sob o risco de por a perder a estabilidade econômica. Essa estratégia se repetiria futuramente, na votação da Emenda da Reeleição.

Retornando para a vereda reformista da “ordem econômica” dos dois primeiros anos do primeiro mandato de FHC, outros elementos precisam ser levados em conta. A agenda necessitava ainda do endosso de questões que remetiam ao cerne originário do Plano Real. O ano de 1994 foi o momento da criação do Fundo Social de Emergência (FSE). Este dispositivo foi criado pela MP 517/1994 e tinha como finalidade que a União pudesse reter 20% dos repasses de despesas de sua responsabilidade. Esse fundo de retenção de recursos vigoraria somente até dezembro de 1995 e estaria inicialmente relacionado a um projeto de reforma tributária, mas daí surgiu um espinhoso novelo a ser desembaraçado: uma reforma tributária demandaria alterações no pacto federativo, de modo a equacionar cotas tributárias entre os entes da federação. Uma medida tão ampla demandaria uma igualmente ampla frente de apoio à proposta no Congresso, o

que parecia quase impossível diante do atomismo político brasileiro (Mudança tributária causa polêmica, *Jornal do Brasil*, 30/03/95).

Por ser considerada crucial para o Plano Real, a manutenção do fundo à margem da proposta de reforma tributária foi encampada pelo presidente da república em um lance político feito em setembro de 1996. A jogada de FHC dizia respeito a dar vazão aos anseios de saneamento de dívidas estaduais com a União para a abertura de novas operações financeiras – havia naquele momento a quantidade de passivos estaduais acumulados em vinte anos de mais de 64 bilhões de reais, e impedia a concessão de novos créditos (FHC só negocia a dívida com apoio a FSE, *Folha de S.Paulo*, 26/09/96).

A articulação política em meio ao formato federativo do país demanda acertos entre Presidente e governadores, pois estes podem servir de intermediadores de negociação entre o poder Executivo da União, os deputados federais e os senadores de seus estados. A complicação dessas negociações é ainda maior num caso como o brasileiro, um país exacerbadamente diverso em sua regionalidade. Algo que, por um lado, possibilita a governabilidade por meio de uma moeda de negociação clara (algo direcionado para as “regiões”), e por outro, constitui um entrave à aplicação de medidas nacionalizadas. Daí vem mais um elemento que antecedeu o processo de deliberação e votação da Emenda da Reeleição e a ele pode ter legado algum proveito, pois os esforços de articulação que envolviam temas que tangenciavam alguma questão regional (como o Fundo Social de Emergência) e poderiam servir ao estreitamento de relações para negociar a aprovação de um tema como o direito à reeleição (tema este que era de interesse de governadores e prefeitos).

A articulação para a prorrogação do FSE demandou, por exemplo, a reverência do Presidente FHC aos velhos caciques peemedebistas. Os acordos com José Sarney foram cruciais para a viabilização da medida, apesar de o ex-Presidente da República e naquele momento senador ser contrário à retenção de 20% da receita, defendendo que o fundo retivesse somente 7%. Em novembro de 1995 o acordo foi selado – mas, além de FHC ter que entrar em acordo com Sarney, a negociação só foi revelada em dezembro de 1995, e com um afrouxamento de crédito pactuado entre o próprio FHC, o ministro da fazenda Pedro Malan e os governadores, com o aumento do fundo de participação dos estados e empréstimos junto ao Tesouro Nacional (Facilidades para os estados, *Jornal do Brasil*, 09/12/95). A partir disso, o FSE entrou na pauta da convocação extraordinária do Congresso Nacional em janeiro de 1996, com o subseqüente encaminhamento da votação ao longo do mês nas comissões do Senado e posterior aprovação em definitivo da PEC que estabelecia o FSE - então com novo nome (FEF, Fundo de Estabilização

Fiscal), acabando por ser promulgada somente em maio de 1996, e ainda assim, com a possibilidade de ser renovada em outubro de 1996 (Prorrogação do FEF tenta retomar batalha perdida, *Folha de S. Paulo*, 12/10/96).

O caso do FEF é exemplar para indicar como a agitação política estava presente nesses processos de aprovação de matérias da “ordem econômica” das reformas constitucionais. Enquanto a proposta de Emenda da Reeleição dormitava, havia um direcionamento de recursos políticos e energia do governo FHC para aprovar matérias vistas como urgentes.

## **A quarta baliza estratégica: os fatores eleitorais de 1996 – Para os amigos, tudo; para os adversários, sem reeleição em 1996**

Além da necessidade premente do governo de cuidar da economia, outro elemento contextual pressionava o governo a tirar momentaneamente de foco a Emenda da Reeleição e despender energia política com mais um fator: as eleições de 1996. Elas preencheram a paralisia decisória da Emenda da Reeleição por vários meses, constituindo-se no segundo elemento do hiato do seu processo legislativo.

Os eventos relacionados às eleições de 1996 sucederam-se em meio à construção de uma coesão política vitoriosa por parte do Governo de FHC. Tal coesão deu-se num momento de necessidade de falar “a mesma língua” dos mercados financeiros e redutos empresariais – explicitamente ligados à reeleição de FHC e à manutenção da estabilidade – e com uma estratégia de bloqueio do direito à reeleição para o principal adversário visto no período – o prefeito de São Paulo, Paulo Maluf.

Nos últimos suspiros antes do hiato processual da Emenda da Reeleição, em meados de 1995, houve uma manifestação veemente de ACM em defesa da inserção do direito à reeleição na constituição, com o “agora ou nunca: ACM se diz favorável a mudar a Constituição para permitir a reeleição de FHC” (*Painel*, *Folha de S. Paulo*, 09/07/95). De lá até o dia 23 de outubro do ano seguinte, data do retorno efetivo das atividades legislatórias em torno do assunto, passaram-se quinze meses, com 290 dias de estrita atividade legislativa na Câmara dos Deputados, várias discussões sobre as matérias relacionadas à reforma da “ordem econômica” da CF 1988 e ao primeiro turno das eleições municipais de 1996. A seguir se tratará desse interregno, especialmente, da condução de como a disputa eleitoral supracitada interferiu na estratégia utilizada pelo Governo para a aprovação da Emenda da Reeleição.

Um curioso dado coincidiu com a proximidade da interrupção de trâmite da PEC da reeleição e pode ser o primeiro ponto a ser abordado aqui: um dia após a divulgação da nota de ACM a apressar o andamento do processo legislativo da reeleição, o Datafolha divulgou dados referentes à avaliação dos mandatos dos prefeitos de capitais brasileiras segundo os quais Paulo Maluf (na época, filado ao PPR) obteve o seu melhor resultado desde quando assumira a prefeitura de São Paulo (em 1992), com 47% de ótimo/bom (Melhora avaliação da gestão Maluf, *Folha de S. Paulo*, 10/07/95).

De certo modo, para o Governo de FHC o resultado de aprovação ascendente de Maluf significava a emergência de popularidade de um adversário perigoso para os planos de reeleição. Desde o início do ano de 1995, Paulo Maluf já indicava estar interessado em disputar as eleições de 1998 (Maluf marca data para iniciar campanha, *Folha de S. Paulo*, 26/02/95).

Como as eleições municipais são permanentemente estratégicas para a posterior disputa das eleições gerais no Brasil, Maluf não poderia desconsiderar a possibilidade de reeleger-se prefeito em 1996 – em caso de aprovação da Emenda da Reeleição em 1995 – para buscar chegar ao pleito nacional reforçado por dois mandatos comandando o maior município do país. Nesse sentido, houve um sinal de alinhamento entre o prefeito e FHC no mês de janeiro de 1996, pois ambos possuíam naquele momento o interesse na Emenda.

Maluf tinha poderio eleitoral que devia ser considerado por seus adversários. A sua boa avaliação como prefeito por 52% dos entrevistados em pesquisa efetuada pelo Datafolha em pleno período de campanha municipal indica que ele poderia não só ser reeleito, mas também vencer em primeiro turno em caso de transferência de votos a partir da avaliação popular demonstrada (Novidades ‘vitaminam’ aprovação de Maluf, *Folha de S. Paulo*, 04/08/96).

Há pouco acesso a informações atinentes à estratégia do grupo de apoio (e de FHC) sobre a relação existente entre a Emenda da Reeleição (e o seu impedimento) e as eleições de 1996. Uma informação subjetiva, coletada via texto publicado em coluna do jornalista Fernando Rodrigues na *Folha de S. Paulo*, indica que houve tergiversação e esforço para limitar um provável avanço de Maluf:

(...) Indagado sobre a razão de ter defendido a reeleição para si próprio, até o começo deste ano, e agora ter mudado de posição, Maluf tergiversa. Responde com outro ataque a FHC. "O Presidente me chamou em setembro de 95 e disse para começar o movimento. Em dezembro, disse que convocaria o Congresso para votar a reeleição. Pode publicar isso e eu quero que ele me desminta", diz o prefeito. Maluf sugere que mudou de opinião porque entendeu que FHC também teria mudado. "Entendi que ele tivesse desistido do assunto. Eu gosto do Presidente. Não vejo por que ele pudesse ter mentido", afirma.

Mas, afinal, o que significa tudo isso? O prefeito pede para a coluna não interpretá-lo. (Maluf ataca FHC, *Folha de S. Paulo*, 01/09/96).

# HISTÓRIA E CULTURAS

Revista Eletrônica do Mestrado Acadêmico em História da UECE

Além de interpretação pautada em aspectos subjetivos, existem também informações objetivas que podem ajudar a entender o motivo de a proposta da reeleição ter sido protelada, e elas residem no jogo eleitoral de 1996. Ao que se manifesta, parece que *seria mais interessante ao governo FHC deixar o jogo eleitoral “em aberto”, sem o instituto do direito à reeleição em vigor, pois teria assim maiores condições de favorecer aos aliados.*

Isso indica que o bloqueio do avanço da Emenda da Reeleição tinha um conteúdo estratégico maior, que agradava a aliados e seguia o *script* para além de Paulo Maluf. O interesse da base de governo de FHC em barrar a vitória de adversários e fomentar a vitória de aliados era um desdobramento do bloqueio da emenda. Observa-se o seguinte quadro de resultados das eleições daquele ano nas maiores capitais do país, relacionando o político vencedor ao grupo de apoio com o qual ele tinha afinidade na Câmara dos Deputados:

**Quadro 1: Resultado das Eleições de 1996 em oito capitais (em vermelho, vencedor com proximidades a um grupo contrário à reeleição na Câmara; em azul, favorável).**

Cidade	<u>Candidato Eleito</u> (PARTIDO, característica do apoio prévio).
Belo Horizonte	<u>Celio de Castro</u> (PSB, vice de Patrus Ananias [PT] em 1992, mas de partido que findou por defender o instituto da reeleição junto de Miguel Arraes);
Curitiba	<u>Cassio Taniguchi</u> (PDT, mesmo partido de Rafael Greca, eleito em 1992, e do governador Jaime Lerner, ambos políticos organizados em prol da reeleição);
Fortaleza	<u>Juraci Magalhães</u> (PMDB, mesmo partido de Antonio Cambraia, prefeito eleito de 1992, e próximo do deputado Paes de Andrade, Presidente nacional do partido e crítico contumaz da reeleição);
Porto Alegre	<u>Raul Pont</u> (PT, vice de Tarso Genro, o eleito em pelo PT em 1992);
Recife	<u>Roberto Magalhães</u> (PFL, sucedeu Jarbas Vasconcelos, do PMDB e incentivador original da Emenda da Reeleição);
Rio de Janeiro	<u>Luiz Paulo Conde</u> (PFL, ligado a César Maia, eleito pelo mesmo partido em 1992);
Salvador	<u>Antonio Imbassahy</u> (PFL, Anterior: Lídice da Mata, PSDB);
São Paulo	<u>Celso Pitta</u> (PPB, Paulo Maluf).

[Fontes: dados do TSE no IPEADATA; Banco de Dados da Folha de S.Paulo; Banco de Dados do Jornal do Brasil na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional]

Basicamente, a aprovação da reeleição para as eleições de 1996 poderia auxiliar os aliados que estavam no poder, mas com ele corria-se o risco de beneficiar políticos como Patrus Ananias (PT-MG), que ao final teve o seu vice, um quadro político de fora de seu partido, ocupando a cadeira municipal em sua sucessão. Ao final, a não aprovação da reeleição para 1996 abriu o jogo de possibilidades nas sucessões municipais, permitindo a emergência de aliados.

Esta abertura tinha um preço, e para não perder a influência sobre as prefeituras detidas era necessário que o Governo de FHC o pagasse. A abertura para a emergência de aliados na eleição de 1996 exigiu do governo o fomento para a vitória deles, o que se deu por meio de auxílios financeiros a parceiros políticos regionais que disputavam as eleições. Essa informação extravasa o âmbito das maiores cidades brasileiras – que certamente foram contempladas – atingindo também disputas específicas, conforme o seguinte caso:

O [ministério do] Planejamento havia programado, por exemplo, investir a fundo perdido mais de R\$ 4 milhões em Contagem, cidade mineira onde Fernando Henrique fez a convenção que homologou sua vitoriosa candidatura à Presidência da República. O prefeito da cidade, Altamir Ferreira, do PSDB, apoia a candidatura a prefeito do deputado federal Aldemir Lucas, também tucano. O ministro da Coordenação Política, Luís Carlos Santos, entrou na parada e conseguiu aplacar a ira do principal adversário de Lucas, o deputado Newton Cardoso (PMDB), ex-governador de Minas Gerais, que conseguiu distribuir verbas para outros redutos peemedebistas no estado (A conta da eleição, *Jornal do Brasil*, 26/08/96).

A mesma reportagem do *Jornal do Brasil* afirma que a despesa do governo com repasses orçamentários a serem posteriormente repassados por políticos regionais a candidatos de sua preferência chegou a cerca de R\$ 10 bilhões, um “valor próximo do utilizado para salvar bancos privados” no programa de recuperação do sistema financeiro em curso à época (A conta da eleição, *Jornal do Brasil*, 26/08/96). Para os amigos, tudo.

Ao final do segundo turno do processo eleitoral de 1996 o governo conseguiu lograr êxito na maioria das cidades em que disputou o segundo turno (Governo e aliados vencem em 14 das 21 cidades onde disputaram 2º turno, *Folha de S. Paulo*, 16/11/96). Nos três maiores colégios eleitorais municipais do Brasil os resultados soaram interessantes para a defesa do instituto da reeleição para o governo central: em Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo foram eleitos candidatos que buscavam ser imagem e semelhança dos então prefeitos das cidades, antecipando a prática do instituto da reeleição e indicando que havia um comportamento eleitoral que indicava ânsia por continuidade<sup>9</sup>, algo positivo para FHC caso fosse expandido para 1998 (SP, Rio e BH fazem “reeleição”, *Folha de S. Paulo*, 16/11/96). Chama a atenção o fato de nessas três

<sup>9</sup> Mais uma vez, vale citar os resultados dessa tese sobre a estrutura da competição eleitoral presidencial brasileira, algo contido no capítulo 4 da presente tese. Uma das características marcantes foi a baixa volatilidade eleitoral identificada nas eleições desses anos 1990.

“reeleições” terem sido eleitos prefeitos com perfis que pareciam mais simpáticos ao governo federal de FHC do que os anteriores, seja pela ascensão de tecnocratas (caso de Luiz Paulo Conde no Rio e Celso Pitta em São Paulo) seja pela eleição de candidatos da esquerda de posição mais amena do que a oposição petista (no caso de Celio de Castro, do PSB de Belo Horizonte), configurando um cenário positivo para diálogo entre as distintas partes federativas.

Para quê a manutenção de base parlamentar tão ampla por meio de repasses a políticos com condutas paroquianas? Pode-se imaginar que isso diga respeito ao intento de expansão de base de apoio, para fins de aprovação das reformas constitucionais, entre elas a Emenda da Reeleição.

Em pleno movimento das disputas eleitorais municipais, perspectivas acerca do instituto da reeleição e da reeleição de FHC vinham à tona nos jornais. Uma pesquisa de opinião nacional datada de setembro de 1996, na entrada do segundo mês de campanha eleitoral, constatou que 47% da população era favorável ao direito, mas somente 30% do total eram favoráveis à sua aplicação nas eleições de 1998 (Só 30% apoiam reeleição para FHC, *Folha de S. Paulo*, 01/09/96). Esse resultado pode ser interpretado de dois modos: primeiro, que não havia uma encampação majoritária absoluta em prol da emenda (cerca de 50% dos pesquisados não eram favoráveis à reeleição, tanto em 1998 quanto em 2002); em segundo lugar, percebe-se que 30% de apoio a FHC parecia ser um indicativo prévio de que havia associação entre o seu governo e a reeleição. Assim, pelo que se pode imaginar, 70% dos eleitores não seriam necessariamente contrários, ou tampouco francamente favoráveis à sua reeleição em 1998. De todo modo, fica evidente que o cenário era de concentração da opinião pública nas eleições de 1996, e que não haveria comoção popular em torno da proposta de reeleição em seu percurso legislativo caso a encaminhassem para as próximas etapas na Câmara.

Outra perspectiva sobre a Emenda da Reeleição exposta em pleno *rush* eleitoral de campanha de 1996 diz respeito à pressão dos agentes de mercado de capitais financeiros sobre a aprovação da reeleição. Na jogatina financeira estabelecida por eles, um dos pontos avaliados para perceber a saúde da atividade econômica no local onde iriam investir era a conjuntura sociopolítica do país. Nesse caso, nada como a presença de um estadista capaz de executar políticas públicas atreladas ao interesse dos mercados, sem ameaças à propriedade privada, com a ordem social pacificada e equilíbrio nas contas públicas, para garantir os repasses necessários para o equilíbrio do déficit fiscal. Desse modo, por exemplo, em meados de setembro o caderno de economia da Folha assim comunicava:

Os investidores externos acham que a reeleição será aprovada este ano e que, quando todos os pré-candidatos tiverem sido "compensados", o Presidente Fernando Henrique Cardoso vai disputar um segundo mandato.

Na avaliação unânime de cinco consultorias internacionais ouvidas pela Folha, os investidores externos estão "vibrando" com a possibilidade de FHC continuar no cargo nos próximos seis anos.

Neil Dougal, analista de investimentos do banco Kleinwort Benson, de Londres, diz que a aprovação da reeleição vai enviar um "sinal positivo" aos investidores.

Ele teme, porém, que o Presidente Fernando Henrique não resista a tentação de dar mais dinheiro para os bancos estaduais para "comprar" votos para a reeleição. Don Dorrow, da Merrill Lynch, de Nova York, acha que já há consenso suficiente no país, mesmo sem reeleição, para a consolidação das mudanças na Constituição (...) Don Dorrow, da Merrill Lynch, de Nova York, acha que "(...) a emenda será aprovada até dezembro deste ano. Assim, a possibilidade de mais seis anos para o Governo de FHC terá um efeito multiplicador na confiança e nos investimentos no Brasil". (Investidores querem aprovação, *Folha de S. Paulo*, 12/09/96).

As manifestações efusivas e “vibrantes” de apoio à Emenda da Reeleição provindas de representantes do mercado de capitais financeiros impressionavam qualquer observador. Primeiro, porque a manifestação de interesse eleitoral por parte de investidores estrangeiros poderia parecer uma espécie de intervenção na soberania<sup>10</sup> nacional; além disso, o direito à reeleição nem sequer constava como um dispositivo constitucional em vigor no Brasil naquele momento, -- o que significava uma explícita comemoração à manutenção de um Presidente em um ordenamento jurídico que ainda considerava isso uma ilegalidade (aliás, o termo técnico preciso seria *inconstitucionalidade*, que é mais que um desvio legal, pois coloca em risco todo o aparato de regras que garantem a existência da ordem institucional brasileira). Outro ponto que intriga é o modo como os mercados possuem boas expectativas para a manutenção de FHC no poder – por conta de suas posturas voltadas para a busca da estabilidade econômica, todavia possuem uma paradoxal desconfiança sobre lisura ética da conduta do Presidente em relação aos bancos estaduais e aos políticos locais (a reportagem utiliza o termo “‘comprar’ votos para a reeleição”), num sentido de que há conveniência em mantê-lo no poder mesmo sustentando desconfiança sobre a honestidade do Presidente.

Além dos bons augúrios dos agentes de mercado sobre o Governo de FHC, a expressividade da equipe econômica em plena campanha eleitoral fazia inflarem as expectativas sobre a economia. Fechava-se o elo entre duas partes – a equipe econômica presente em altos postos diretivos do Estado e os agentes do mercado de capitais financeiros –, uma comunicação que impressiona o modo de pensar. Em todos os argumentos e informações utilizadas para sustentá-los, encontra-se neste texto (publicado dez dias após a citada postura “vibrante” dos mercados) uma impressionante expressão de opinião praticamente igual à dos mercados:

<sup>10</sup> Outras demonstrações de desconsideração da soberania brasileira podem ser percebidas em notas como esta, exposta por meio de análise de importante consultor político brasileiro: “Risco inerente. O que mais inquieta o investidor americano, segundo Murillo Aragão, é a possibilidade de FHC não aprovar a Emenda da Reeleição no prazo previsto. Seria o término antecipado do governo a dois anos do fim do mandato” (Painel, *Folha de S. Paulo*, 22/09/96).

O cenário otimista projetado pelo governo corre alguns riscos políticos e econômicos. A própria equipe econômica estabeleceu alguns limites que, se forem ultrapassados, acenderão a luz vermelha dentro do governo. O maior risco político está relacionado à votação da Emenda da Reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A equipe torce para que a emenda seja aprovada logo no início de 97. Isso geraria um clima positivo, aumentando o volume de investimentos externos no Brasil. Os técnicos temem, porém, que o Palácio do Planalto ceda muito às pressões fisiológicas dos partidos em troca da reeleição. Por exemplo, autorizando condições excessivamente favoráveis na rolagem das dívidas dos Estados, que somam cerca de R\$ 90 bilhões. (Equipe econômica quer reeleição aprovada logo, *Folha de S. Paulo*, 22/09/96).

Em consonância com a “coincidência” de encontro de opiniões entre burocratas do Estado e agentes dos mercados, outras duas informações são importantes para melhor entendimento do contexto. A primeira – repassada pelo próprio governo – era de que o crescimento econômico projetado para 1997 era de 5% (Governo prevê crescimento de 5% em 97, *Folha de S. Paulo*, 22/09/96), e a segunda é o impactante dado de que a inflação de setembro era concretamente a mais baixa desde o ano de 1958 (Inflação é a mais baixa desde 1958, *Folha de S. Paulo*, 20/09/96). Com um resultado efetivamente criado pelo governo (apesar da projeção, o PIB de 1997 foi de 3,4%) ou explorado por conta da forte expressividade da inflação menor em quase quarenta anos, percebe-se que houve a intenção de utilizá-los para fins de melhora das expectativas sobre a economia em pleno período eleitoral, algo que poderia ser visto como passível de proveitos para os aliados de FHC que estavam em disputa por votos. Além disso, havia nesses números a possibilidade de o governo fazer um aceno para os mercados e para a sociedade de que as ações promovidas na economia por FHC provocariam efeito sobre o crescimento – um ponto a mais para que o governo ganhasse tónus político e aumentasse a sua capacidade de induzir o congresso a apoiar as reformas constitucionais, afirmando que elas seriam a base do amplo crescimento a ser desenvolvido nos anos seguintes.

Enquanto havia sensação de otimismo por parte do mercado em relação ao governo FHC, é importante perceber a tônica de algumas interpretações a respeito da vitória do indicado direto por Maluf nas eleições de São Paulo. Segundo a análise de Celso Pinto, um jornalista especializado em questões de economia, os mercados possuíam uma série de temores referentes a Maluf, -- visto como um político que vencera as eleições e que poderia atrapalhar o Governo de FHC com uma proposta “desenvolvimentista” que poria o Real em risco:

(...) o governo já conseguiu uma vitória junto aos mercados: minimizar o significado de uma eventual vitória de Celso Pita, em São Paulo. Há alguns meses, havia um largo consenso que uma vitória de Pitta poderia enterrar o projeto de reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Os próprios líderes tucanos endossavam cálculos de que uma vitória de Pitta poderia engordar o partido de Maluf, o PPB, com algumas dezenas de deputados do PFL e outro tanto entre partidos que hoje apoiam o governo. Maluf se

consagraria como líder da oposição ao governo, comandaria derrota do projeto de reeleição e consolidaria um projeto “desenvolvimentista” para se contrapor ao crescimento medíocre e ao aumento do desemprego gerado pela política oficial. As reformas seriam paralisadas e aumentaria a incerteza sobre o futuro. Hoje, o conseso é inteiramente diferente no mercado. A maioria endossa a versão do Planalto de que a vitória em São Paulo faz Maluf crescer, mas não o transforma num líder nacional. A reeleição é dada como certa: a surpresa será se ela não passar (A eleição e os mercados, *Folha de S. Paulo*, 4/10/96).

Embora a tradição à esquerda do PT pudesse indicar que ele era um partido de referência no enfrentamento ao Governo de FHC, percebe-se que as opiniões dos agentes do mercado financeiro apontavam para o perigo do modelo de desenvolvimento pautado na estabilidade da moeda brasileira estava em Paulo Maluf, e não nos petistas. Tendo em vista a incapacidade do PT de protagonizar a disputa política naquele momento, alguns caciques petistas até mesmo identificavam que precisavam ser mais pragmáticos nas administrações municipais que adquiririam a partir daquele momento, para tentar chegar às eleições de 1998 com a impressão de que a capacidade administrativa do partido estaria acima do rótulo de “(...) ‘luta-contra-o-neoliberalismo’ como bandeira eleitoral” (Painel, *Folha de S. Paulo*, 04/10/96).

## **Considerações Finais: num momento de “desinflacionamento” da economia, aprendizado, endosso e “inflacionamento” para a aprovação da Emenda da Reeleição**

Por fim, algumas considerações podem ser traçadas a respeito do ritmo dos eventos relativos à aprovação da Emenda da Reeleição. Por meio das reflexões descritas acima, percebe-se a presença de três implicações relacionadas à articulação política do governo FHC que foram produzidas pela fase de pré-aprovação analisada. Em primeiro lugar, é notória a influência dela na elaboração de um aprendizado sobre a formação e a disciplina da coalizão de governo de FHC junto ao Congresso Nacional. Diante de um discurso “normalizador” proferido a respeito da necessidade de reformar a constituição por necessidades de continuidade no processo de estabilização monetária, a mobilização cadenciada de base de apoio no Congresso possibilitou uma série de “ensaios” que posteriormente serviram para adquirir o quantitativo necessário (3/5 em dois turnos) para a aprovação da Emenda da Reeleição em janeiro de 1997. A votação da reforma do capítulo econômico da CF 1988 serviu de suporte para a maturação da capacidade de formação de maioria. Houve nessa experiência a explícita emergência de um ator político individual imprescindível à aprovação da reeleição: o ministro das comunicações Sérgio Motta.

Mas a sequência de eventos não indica somente acúmulo de noção coalitiva. O governo FHC possuiu na trajetória de pré-aprovação da Emenda da Reeleição um acúmulo de vitórias eleitorais em 1996, algo que implicou em endosso de sua base de coalizão, haja visto o resultado final das disputas nos pleitos municipais das principais capitais. Além disso, as revelações de que havia uma desconfiança do mercado sobre as posturas políticas de Paulo Maluf indicam que ele pode ter saído vitorioso da eleição municipal paulistana, todavia, não possuía a adesão de certo ideário que convergia justamente para aqueles princípios inicialmente percebidos como motivadores das reformas constitucionais – Maluf seria alguém que colocaria em risco as reformas, portanto, não era um quadro político preferencial para o mercado. Isso colaborou para criar um ambiente de endosso à Emenda da Reeleição.

No entanto, os movimentos que antecederam à votação da matéria em questão não propiciaram somente benefícios ao seu processo legislativo. Há de se perceber também que a morosidade do processo e a dinâmica imprimida pelos aliados no Congresso – o *stop and go* – certamente encareceu politicamente o processo. A combinação de não aprovação da emenda no primeiro ano e sua lentidão processual pode ter levado o governo de FHC a ter que expandir o investimento de recursos fiscais para a manutenção da base de apoio no Congresso, algo que pode ter contribuído para a necessidade de compra de votos para a aprovação da Emenda da Reeleição na Câmara dos Deputados, em janeiro de 1997. Ironicamente, uma emenda constitucional que veio combinada a reformas constitucionais anti-inflacionárias pode ter tido seu custo político “inflacionado” ao ponto de ter que se apelar para moedas ilícitas em suas transações políticas, o famigerado escândalo de corrupção repercutido e comprovado em seu curso.

## Fontes:

A conta da eleição. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 26 ago. 1996.

A eleição e os mercados, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 out. 1996.

ACM quer aliança com PSDB e PMDB, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 fev. 1994.

Ataques sem resposta, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 fev. 1995.

Bresser insiste em defender tese da reeleição, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 nov. 1995.

Câmbio registra novo déficit em fevereiro, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 02 mar. 1995.

Campos vê pressão da esquerda, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 04 mai. 1995.

Constituição é inflacionária e precisa sofrer alterações diz Ibrahim Eris. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 dez. 1990.

Deputado conta que votou pela reeleição por R\$200 mil, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 mai. 1997.

Desestatização, uma reforma estrutural, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 20 jan. 1991.

Divisão no governo atrasa envio de emendas, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 14 Fev. 1995

Empresários do comércio acham Carta inflacionária, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 07 out. 1988.

Empresas pedem moratória no México, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 fev. 1995.

Equipe econômica quer reeleição aprovada logo, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 set. 1996.

Estados decidirão fim do monopólio do gás, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 04 mai. 1995.

Facilidades para os estados, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 09 dez. 1995.

FHC desautoriza campanha pró-reeleição, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 fev. 1996.

FHC explica 'ditadura benigna' das MPs, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 03 jan. 1995.

FHC já tem redigida a emenda para a sua reeleição, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 03 jan. 1995.

FHC pede à população que exija reformas do Congresso, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 abr. 1995.

FHC só negocia a dívida com apoio a FSE, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 set. 1996.

Governo e aliados vencem em 14 das 21 cidades onde disputaram 2º turno, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1996.

# HISTÓRIA E CULTURAS

Revista Eletrônica do Mestrado Acadêmico em História da UECE

Governo não pode usar MP para regulamentar a carta, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 06 abr. 1995.

Governo negocia aprovação de Arida pelo Senado, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 04 jan. 1995.

Governo prevê crescimento de 5% em 97, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 set. 1996.

Inflação é a mais baixa desde 1958, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 set. 1996.

Investidores querem aprovação, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 set. 1996.

Lula no Rio defende monopólios, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 15 fev. 1995.

Maluf ataca FHC, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 01 set. 1996.

Maluf marca data para iniciar campanha, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 fev. 1995.

Maioria rejeita mudanças na aposentadoria, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 04 abr. 1995.

Melhora avaliação da gestão Maluf, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 jul. 1995.

Ministro prevê redução do controle estatal da Petrobrás, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 nov. 1995.

Mudança tributária causa polêmica, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 30 mar. 1995.

Novidades ‘vitaminam’ aprovação de Maluf, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 04 ago. 1996.

O engavetador e o dossiê, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2001.

Painel, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 09 jul. 1995.

Painel, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 set. 1996.

Painel, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 04 out. 1996.

Para advogados, anistia é inconstitucional, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 jan. 1995

Presidente quer apressar venda da Vale, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 abr. 1995.

Prorrogação do FEF tenta retomar batalha perdida, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 out. 1996.

PSDB prepara ‘arrastão’ para reeleger o Presidente, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 07 nov. 1995.

Reforma da Previdência não sai já, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 02 jan. 1995.

Reforma faz constituintes renegarem votos, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 12 fev. 1995.

Relator muda telecomunicações, *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29 abr. 1995.

Sérgio Motta em entrevista ao Roda Viva, 13 mar. 1995. Disponível em: <[http://www.rodaviva.fapesp.br/materia\\_busca/507/Sergio%20Motta/entrevistados/sergio\\_motta\\_1995.htm](http://www.rodaviva.fapesp.br/materia_busca/507/Sergio%20Motta/entrevistados/sergio_motta_1995.htm)>. Acesso em: 25/07/2016.

Só 30% apoiam reeleição para FHC, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 01 set. 1996.

SP, Rio e BH fazem “reeleição”, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1996.

‘Teles’ passa na Câmara; cresce resistência, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 mai. 1995.

## **Bancos de Dados Consultados:**

*Diários da Câmara dos Deputados:*

<<<http://www.camara.leg.br/sileg>>>

*Diários do Senado Federal e do Congresso Nacional:*

<<<http://www.legis.senado.gov.br/diarios/Diario>>>.

*Folha de S. Paulo:*

<<<http://search.folha.com.br/search?site=online>>>

*Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional:*

<<<http://bndigital.bn.br/hemeroteca-digital/>>>

*IPEADATA:*

<<<http://www.ipeadata.gov.br/>>>

## Referências Bibliográficas:

ABRANCHES, Sérgio Henrique . O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: **Dados**. v.31, n.1, p. 5-33, 1988

BEIRÃO; N.; PRATA, J; TOMIOKA, T. **Sergio Motta: o trator em ação**. São Paulo: Geração Editorial, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CONGDON, Tim. **Keynes, the Keynesians and Monetarism**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova**, São Paulo , n. 78, p. 143-183, 2009.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MIRANDA, Victor Garcia. **Âncoras Monetárias e Ordem Atômica: a aprovação da Emenda da Reeleição no Brasil**. Dourados: UFGD, 2015. Tese (Doutorado)

ROSANVALLON, Pierre. Por uma História Conceitual do Político. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, vol 15, n 30, p. 9-22, 1995.

SIQUEIRA, E. Telecomunicações. In.: LAMOUNIER, B; FIGUEIREDO, R. (orgs). **A Era FHC, um balanço**. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 2002.