

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
São Carlos - SP

RODRIGO DOS SANTOS

*O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO EXECUTIVO NO LEGISLATIVO ENTRE
2002 E 2006*



SÃO CARLOS – SP.
2007

RODRIGO DOS SANTOS

***O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO
EXECUTIVO NO LEGISLATIVO ENTRE 2002 E
2006***

Trabalho de defesa apresentado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCAR/São Carlos, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Instituições e Comportamento Político

Orientador: Eduardo Garuti Noronha

**SÃO CARLOS – SP.
2007**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S237di

Santos, Rodrigo dos.

O desempenho institucional do Executivo no Legislativo entre 2002 e 2006 / Rodrigo dos Santos. -- São Carlos : UFSCar, 2008.

117 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2007.

1. Ciência política. 2. Poder executivo. 3. Poder legislativo. 4. Governadores. 5. Federalismo fiscal. I. Título.

CDD: 328.3412 (20ª)

RODRIGO DOS SANTOS

***O DESEMPENHO INSTITUCIONAL DO
EXECUTIVO NO LEGISLATIVO ENTRE 2002 E
2006***

Trabalho de defesa apresentado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCAR/São Carlos, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Instituições e comportamento político.

Data de aprovação: 18/12/2007

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR

Membro Titular: Prof^a Dr^a Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Estadual Paulista – UNESP/FCL/Araraquara

Membro Titular: Prof^a Dr^a Maria do Socorro Sousa Braga
Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR

Local: Universidade Federal de São Carlos
PPGCso - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

UFSCAR – SÃO CARLOS

Dedico este estudo a todos os cientistas políticos que exercem sua profissão com paixão e dedicação ao ofício. Destino também este trabalho para aqueles que acreditam nas instituições representativas brasileiras e que gostariam de contribuir de alguma forma para o desenvolvimento do Brasil como um Estado-Nação.

A meu pai, José Roberto dos Santos, por sua compreensão e por seu auxílio financeiro, fatores importantes em minha trajetória acadêmica.

À minha avó paterna, Helena Domingues dos Santos, pois uma formação acadêmica destinada aos filhos sempre foi sua maior preocupação. Como seu neto, afirmo que este trabalho é o aprimoramento de sua vontade.

Com eterna saudade, faço menção também àqueles que não se fazem mais presentes, mas que foram muito próximos em minha educação. A meu avô paterno, José Balbino dos Santos, a meu avô materno, Manuel Ferreira de Oliveira, e à minha mãe, Maria Regina da Silva Oliveira dos Santos.

AGRADECIMENTOS

Devo primeiramente agradecer a Aline Camila Lenharo pela sua importante contribuição com paciência, dedicação e atenção na correção ortográfica e auxílio na aplicação das regras da ABNT. Afirmando aqui minha dívida pessoal com ela. O rigor e a dedicação de sua forma de trabalho são características marcantes de sua personalidade. Carrego comigo a certeza de que, sem o seu auxílio, este trabalho não teria a qualidade textual que apresenta. Aceitei e apliquei prontamente muitas de suas sugestões por serem enriquecedoras, diretas e positivas.

Agradeço a atenção, o respeito e a dedicação dada pelo meu orientador Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha. A manutenção de um relacionamento positivo é a principal marca de sua pessoa. Ressalte-se a prontidão, disponibilidade e atenção destinada pela Profa. Dra. Maria do Socorro Souza Braga para a minha qualificação e defesa. Reconheço o mérito e a importância de seus estudos sobre partidos, assim como o de sua atuação profissional para o nascente curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCAR.

Destaco, por fim, minha relação acadêmica e profissional com a Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy. Além de seu respeito, de sua atenção e de sua dedicação, devo destacar, sobre minha pessoa, a sua influência profissional, caracterizada pela paixão e pelo rigor no ofício da Ciência Política. Após sete anos de orientação, desde o meu primeiro ano no curso de Ciências Sociais, sou testemunha de seu profissionalismo em pesquisa e docência.

Todas as condutas exigíveis dentro do processo político individual dizem respeito às regras pelas quais a sobrevivência política se determina. O Dr. Tancredo afirmava com transparência que a primeira regra é a sobrevivência. A segunda é fazer outras coisas. (JOBIM, 1995, p. 61).

RESUMO

Este estudo analisa o jogo de forças políticas no poder Legislativo do Brasil, durante o governo Lula. Analisa, especificamente, questões de ordem partidária e os interesses presentes nas disputas orçamentárias e fiscais entre o poder Executivo Federal e o poder Executivo Estadual (governadores). Considera-se que, como instituição representativa e fiscalizadora, o Legislativo oferece a possibilidade de interação política entre Executivo, governadores e partidos. São utilizadas para análise oito iniciativas orçamentárias, sendo quatro de Créditos Extraordinários e quatro de Auxílio Financeiro, feitas pelo Executivo através de Medidas Provisórias em benefício de Estados e Municípios, no Governo Lula, após as modificações constitucionais parciais ocorridas com a Emenda nº 32, de 2001.

Após a identificação das lacunas existentes nos estudos que enfatizam a centralização dos trabalhos legislativos e nos estudos que ressaltam o comportamento individual e regional dos parlamentares, destaca-se a necessidade de iniciativas do Executivo que levam em consideração o crescimento tributário das demais esferas de governo. Argumenta-se que o Executivo pode, estrategicamente, coordenar suas iniciativas com as demais esferas de forma interativa para fortalecer o Governo Federal e promover modificações no atual modelo de arrecadação fiscal. A análise dos dados demonstra que o Executivo, apesar de assumir a necessidade de reformulação do modelo fiscal, está evitando a clivagem do Legislativo, particularmente a do Senado, destinando maiores recursos ao Crédito Extraordinário, em detrimento do Auxílio Financeiro. Conclui-se que a dificuldade encontrada pelo Executivo na aprovação de um novo modelo de arrecadação fiscal pode estar associada à pouca influência do PT nas esferas estaduais.

Palavras-chave: Executivo, Legislativo, governadores, centralização decisória e federalismo fiscal.

ABSTRACT

This master thesis analyses the interplay of political powers in Brazilian Legislative chambers, during Lula's government. It considers the point of view of the parties and the interests present on budget and fiscal disputes between Federal Executive power and State Executive powers. It is considered that, as a representative and supervisory institute, the Legislative chambers offer the possibility of politic interactions between Executive power, governors and parties. The analysis follows eight budget initiatives, being four of *Crédito Extraordinário* (Extraordinary Credit) and four of *Auxílio Financeiro* (Financial Aid), made through *Medidas Provisórias* (Provisory Measures) by the Executive power in benefit of States, towns and cities, after some partial constitutional modifications, known as the Amendment n° 32, were implemented.

After the identification of the gaps existing both in studies that stress the centralization of legislative works and studies that emphasize the individual and regional members of parliament's behavior, this study stresses the need for initiatives of the Executive power that consider the tributary increase of other government instances. It is argued that the Executive can, strategically, co-ordinate his initiatives with the other government instances in an interactive way, to strengthen the Federal Government and to promote modifications in the current model of fiscal exaction. The analysis of the data shows that the Executive power, in spite of assuming the need for a reformulation of the fiscal model, avoids the influence of the Legislative power, particularly that of the Senate, driving bigger resources for *Crédito Extraordinário*, in detriment of *Auxílio Financeiro*. It concludes that the difficulties found by the Executive power to approve a new model of fiscal exaction in the Legislative chambers can be associated with little influence of the government party (*PT*) on state governments.

Keywords: Executive, Legislative, governors, decision centralization, and fiscal federalism.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Comparação entre os valores disponibilizados nas iniciativas de Crédito Extraordinário e de Auxílio Financeiro editadas pelo Executivo | 61 |
| Tabela 2 - Comparação entre o número de emendas nas iniciativas de Crédito Extraordinário e de Auxílio Financeiro editadas pelo Executivo | 62 |
| Tabela 3 - Partido, UF e região do relator nas duas modalidades de Crédito Adicional..... | 65 |
| Tabela 4 - Partidos que compuseram as discussões nas duas modalidades de Crédito Adicional..... | 67 |
| Tabela 5 - Região dos parlamentares que compuseram as discussões nas duas modalidades de Crédito Adicional..... | 68 |
| Tabela 6 - Votos dos partidos na Câmara para a EMC-1 do Senado, na aprovação da MP nº 328/2006 (indicação do Governo: “não”)..... | 99 |
| Tabela 7 - Votos por UF contra e a favor à EMC-2 (indicação do Governo: “não”).. | 100 |

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|---------|--|
| AL | Alagoas |
| AM | Amazonas |
| ANS | Agência Nacional de Saúde Suplementar |
| AP | Amapá |
| BA | Bahia |
| CAE | Comissão de Assuntos Econômicos |
| CAEAM | Subcomissão Permanente de Assuntos Municipais |
| CAEPS | Subcomissão Temporária da Previdência Social |
| CAERM | Subcomissão Temporária de Regulamentação dos Marcos Regulatórios |
| CAERT | Subcomissão Temporária de Reforma Tributária |
| CE | Ceará |
| CEST | Comissão Especial do Sistema Tributário Nacional |
| CIDE | Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico |
| CMO | Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização |
| CN | Congresso Nacional |
| CO | Centro-Oeste |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| CVM | Comissão de Valores Mobiliários |
| CVRD | Companhia Vale do Rio Doce |
| DEM | Democratas |
| DF | Distrito Federal |
| EMC | Emenda Constitucional |
| ES | Espírito Santo |
| EUA | Estados Unidos da América |
| FAPESP | Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FIOCRUZ | Fundação Oswaldo Cruz |
| FPEX | Fundo de Participação dos Estados Exportadores |
| FUNDEF | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental |

| | |
|---------|---|
| | e de Valorização do Magistério |
| GO | Goiás |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| ISS | Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza |
| IVA | Imposto sobre Valor Adicionado |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MA | Maranhão |
| MG | Minas Gerais |
| MP | Medida Provisória |
| MPE's | Ministérios Públicos nos Estados |
| MS | Mato Grosso do Sul |
| NE | Nordeste |
| NO | Noroeste |
| PA | Pará |
| PAN | Partido dos Aposentados da Nação |
| PASEP | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PC do B | Partido Comunista do Brasil |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PE | Pernambuco |
| PEC | Proposta de Emenda Constitucional |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PGFN | Procuradoria Geral da Fazenda Nacional |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PL | Partido Liberal |
| PL | Projeto de Lei |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |

| | |
|----------|--|
| PP | Partido Progressista |
| PPB | Partido Progressista Brasileiro |
| PPL | Plano Plurianual |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PR | Paraná |
| PR | Partido da República |
| PROJOVEM | Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária |
| PROUNI | Programa Universidade para Todos |
| PRP | Partido Republicano Progressista |
| PRTB | Partido Renovador Trabalhista Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSDC | Partido Social Democrata Cristão |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PT do B | Partido Trabalhista do Brasil |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PTN | Partido Trabalhista Nacional |
| PV | Partido Verde |
| RELUZ | Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente |
| RJ | Rio de Janeiro |
| RN | Rio Grande do Norte |
| RO | Rondônia |
| RR | Roraima |
| RS | Rio Grande do Sul |
| SC | Santa Catarina |
| SE | Sergipe |
| SE | Sudeste |
| SIMPLES | Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições |

| | |
|--------|---|
| | das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte |
| SP | São Paulo |
| SRF | Secretaria da Receita Federal |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SU | Sul |
| SUDAM | Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia |
| SUDENE | Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste |
| TCE's | Tribunais de Contas Estaduais |
| TO | Tocantins |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 2 CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E FEDERALISMO FISCAL..... | 28 |
| 3 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO EXECUTIVO..... | 51 |
| 4 ANÁLISE DAS INICIATIVAS DO EXECUTIVO..... | 60 |
| 4.1 Os Créditos Extraordinários do Executivo..... | 68 |
| 4.2 Os Auxílios Financeiros do Executivo..... | 82 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 104 |
| REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA..... | 109 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 113 |

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir de 1988, observa-se uma crescente necessidade de redefinição do pacto fiscal. O aumento do déficit fiscal dos Estados e o da demanda por políticas sociais, junto com o compromisso de gestão democrática assumido pelo Governo Federal com a Carta de 1988, fortaleceu o debate sobre a descentralização das políticas governamentais. Nesse contexto, a descentralização enfrentou, no Legislativo, obstáculos diante dos impasses orçamentários entre governadores e Governo Federal.

Este estudo analisa o jogo de forças políticas presentes no Legislativo, não apenas do ponto de vista partidário, mas considera também os interesses presentes nas disputas orçamentárias e fiscais entre Executivo e governadores. Considera-se que, como instituição representativa e fiscalizadora, o Legislativo oferece a possibilidade de interação política entre o Executivo, os governadores e os partidos. Utiliza-se para análise oito iniciativas orçamentárias de Crédito Adicional feitas pelo Executivo, através de Medidas Provisórias (MP's), para os Estados e os Municípios, no Governo Lula, após a Emenda nº 32/2001, que produz modificações constitucionais parciais no processo decisório legislativo.

O Executivo, durante toda a década de 90 e início da década de 2000, enfrentou problemas decorrentes da estratégia política de governo adotada, através do mecanismo de Medida Provisória (MP) e suas reedições até a Emenda nº 32/2001, e dos limites impostos pela condição orçamentária do Estado. O endividamento público impôs limitações à expansão da oferta de serviços básicos como educação, saúde, previdência social, moradia, entre outros. As limitações orçamentárias criaram constante preocupação ao Executivo, a saber: manter o controle sobre a administração de suas estratégias institucionais para conseguir garantir a execução do seu programa de governo. Diante de um modelo de arrecadação fiscal contraditório, em que o ICMS importação¹ é contraposto ao ICMS exportação², o Executivo também foi

¹ Seu cálculo incide sobre a circulação de mercadorias, prestações de serviços de transporte interestadual, ou intermunicipal, de comunicações, de energia elétrica e também sobre a entrada de mercadorias importadas e serviços prestados no exterior. O fato gerador do imposto está na saída da mercadoria do estabelecimento do contribuinte, através do fornecimento de refeições, da prestação de serviços de transporte, entre outros. Cada Estado da Federação tem liberdade para adotar regras próprias relativas à cobrança desse imposto, respeitados os requisitos mínimos fixados na Constituição Federal e pelo Código Tributário Nacional. A base de cálculo do ICMS incidente sobre a entrada de mercadorias ou bens

constantemente pressionado pelos Estados e Municípios para garantir compensações fiscais.

De forma geral, o ICMS é um imposto de competência predominantemente estadual. No entanto, o ICMS incidente sobre as exportações é um imposto de competência universal da União, atribuído em 1965 devido à sua função extra-fiscal, que é a regulatória³. Tal condição, apesar de necessária ao equilíbrio econômico da economia brasileira, também é motivo de impasses entre a União, os Estados e os Municípios. Considere-se ainda o fortalecimento do Executivo através dos aumentos sucessivos nos impostos de competência da União após a Constituição de 1988 e a lentidão nos processos de descentralização e regulamentação do fundo de compensação às exportações⁴.

De acordo com Kaplan e Norton (2007) pode-se abordar a atual crise das instituições sob a ótica de uma nova economia. Para os autores, as concepções clássicas sobre gestão, nas quais a estrutura orçamentária deveria seguir a estratégia institucional, não condiz mais com o cenário atual porque a contínua necessidade de aumento da oferta de serviços variados passou a exigir também diferentes tipos de estruturas. Nesse novo contexto, a reorganização institucional, para uma estratégia setorial, tornou-se difícil. O planejamento institucional, para garantir a oferta de serviços, requer dos gestores a difícil tarefa de produzir um sistema de estratégias de despesas e de investimentos trans-setoriais, indo além das estratégias tradicionais. Na concepção dos autores, as dificuldades para o sucesso do novo projeto estratégico surgem com as limitações impostas pela estrutura orçamentária tradicional.

importados do exterior é obtida através da soma das seguintes parcelas: i) Valor da mercadoria ou bem constante dos documentos de importação, convertido em moeda nacional pela mesma taxa de câmbio utilizada no cálculo do imposto de importação; ii) Imposto de Importação; iii) Imposto sobre Produtos Industrializados; iv) Imposto sobre Operações de Câmbio; v) Quaisquer outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras. Observa-se que na importação o ICMS é calculado por dentro, na medida em que o imposto compõe a sua própria base de cálculo.

² A base de cálculo desse imposto é o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da exportação, em uma venda em condições de livre concorrência no mercado internacional, observadas as normas expedidas pelo Poder Executivo, mediante ato do Conselho Monetário Nacional, assim como os critérios específicos para os produtos de difícil apuração ou oscilações bruscas no mercado internacional.

³ Através do ICMS preserva-se o controle e a uniformidade de critérios na condução da política nacional de exportação, pois possui função fiscal e regulatória. Através de suas alíquotas, disciplina-se o fluxo de exportação, a critério do Poder Executivo Federal. Por ter função predominantemente extra-fiscal, não se sujeita ao princípio da anterioridade, podendo o Executivo graduar-lhe a alíquota nos limites fixados em lei.

⁴ O Fundo de compensação aos Estados exportadores é composto por 10% do IPI arrecadado.

Para os autores, a dicotomia das relações institucionais pode ser vista na oposição entre a estrutura orçamentária e a estratégia institucional. A estrutura orçamentária é conservadora porque é construída ao redor de uma arquitetura departamental hierárquica, que tem seu foco financeiro no curto prazo, dependente de relatórios trimestrais e de controle constante. O orçamento, segundo os autores, é o “sangue” das instituições, sendo vital tanto em curto como em longo prazo. Já a estratégia é transformadora, na medida em que define quais são as metas e os investimentos em longo prazo, fundamenta-se em uma projeção do futuro. Desde o início de sua adoção, a estratégia de gestão passa a ser custeada porque é incompatível com a estrutura orçamentária. A dificuldade das instituições, segundo os autores, está na produção de um sistema de incentivos que permeie a organização para mudar o sistema orçamentário, sem afetar suas estruturas.

No Brasil, o Executivo, durante as décadas de 90 e 2000, enfrentou dificuldades na contenção de despesas e na tentativa de melhorar os serviços públicos ofertados, como forma de garantir credibilidade institucional junto ao eleitorado, a opinião pública e ao mercado internacional, importante fonte de captação de recursos financeiros. Encontrou também dificuldade em regular as disputas no federalismo fiscal. O Executivo se depara hoje com a necessidade de definir um novo processo de planejamento trans-setorial que se encaixe na organização existente.

A instabilidade política na base de governo, que pode ser criada no Legislativo com a tentativa de um novo pacto fiscal, pode fazer com que o Executivo exite em suas iniciativas. Sendo assim, haveria uma tendência dele fazer suas propostas somente em último caso, e isso poderia ser representado pelo baixo número de iniciativas orçamentárias formais aos Estados e Municípios e um alto índice de aprovação, potencializado por uma situação orçamentária crítica.

Para as iniciativas do Executivo, duas possibilidades devem ser levadas em consideração: **primeira**, fazer uma proposta em um ambiente institucional sem a existência de pressão fiscal. **Segunda**, fazer uma proposta com urgência em um ambiente institucional de crise econômica, caracterizado pela pressão fiscal. Deve-se considerar que uma crise política pode ou não se tornar uma crise fiscal, mas uma crise fiscal é por definição uma crise política, não deixando outra escolha ao Executivo a não ser formalizar uma proposta.

Em condições institucionais críticas, a formalização de uma proposta possui um alto custo financeiro e político, porque evidencia que o Executivo depende da cooperação de Estados e Municípios, em condições limitadas de negociação financeira. Nesse caso, o Executivo pode recorrer a empréstimos internacionais e exitar até o último instante em suas iniciativas orçamentárias. Diante de condições financeiras positivas, o Executivo pode se favorecer em detrimento dos governadores. Indo além do ponto de vista político eleitoral, o Executivo pode iniciar a implementação de um novo modelo de arrecadação tributária.

Para potencializar a expansão da oferta de serviços públicos e implementar melhor seu programa de governo, o Executivo pode interagir com o Legislativo e com os governadores através de um projeto político de gestão trans-setorial, inter-regional, interativo e estratégico. No contexto atual, de menor pressão fiscal do que o da década de 90, a arquitetura de uma estratégia interinstitucional pode ser importante para o êxito de um programa de governo. Apesar dos custos gerados na adoção de tal procedimento, o Executivo pode interagir com o Legislativo, afetado após a Emenda n° 32, fortalecendo o Governo Federal através de um novo pacto fiscal, menos contraditório que o atual.

Sendo eleito pelo voto nacional, com contingente eleitoral e responsividade maior do que qualquer outro poder representativo (NICOLAU, 2002), o Executivo Federal pode servir de referencial às atitudes políticas dos demais poderes. Sendo assim, suas iniciativas podem influenciar a maneira como os gestores irão se relacionar com as tradicionais estruturas de poder. Deve-se considerar que a função dos gestores, que estão no topo da hierarquia institucional, assim como o chefe do Executivo, os governadores e as lideranças do Legislativo, é justamente a de colocar em prática um projeto de gestão estratégica, capaz de garantir investimentos e a manutenção de despesas consideradas fundamentais, com o objetivo claro de obter êxito com a ampliação e a otimização da oferta de serviços públicos junto à população.

Como o sistema estratégico pode não funcionar estruturalmente com o sistema orçamentário, torna-se necessário definir critérios para a manutenção de despesas e investimentos balanceados, para que uma estrutura não anule o funcionamento da outra. O primeiro passo será o da definição de critérios para a administração de uma estratégia trans-funcional. Para isso, torna-se necessária a medição de indicadores

institucionais financeiros e não-financeiros, que possam oferecer aos gestores um referencial para a medição dos custos a serem assumidos (KAPLAN; NORTON, 2007).

O Executivo, o Legislativo e os Estados são instituições representativas que disponibilizam tanto dados financeiros como não financeiros de forma isométrica, como os indicadores orçamentários e partidários. Isolando esses dois tipos de indicadores, este estudo procura medir o desempenho das iniciativas formais do Executivo em relação ao Legislativo e aos governadores, após a Emenda nº 32/2001.

A Constituição de 1988, mesmo promovendo a descentralização democrática, manteve prerrogativas que foram estrategicamente utilizadas pelo Executivo durante toda a década seguinte. Entre elas, a mais utilizada pelo Executivo foi a de poder emitir propostas constitucionais com força de lei, conhecidas como Medidas Provisórias.

A MP substituiu o anterior Decreto-Lei, prerrogativa do Governo Militar, que estabelecia o prazo máximo de 60 dias para a apreciação do Legislativo, pois, do contrário, as iniciativas do Executivo convertiam-se em lei. Já em relação a uma MP, o Legislativo deve se manifestar em 45 dias, pois, senão, a iniciativa do Executivo perde a eficácia. Até a mudança constitucional de 2001 era permitido ao Executivo usar o direito de reedição para manter a eficácia de suas iniciativas.

Através do uso das MP's, o Executivo manteve em seu poder as iniciativas das modificações constitucionais. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), entre 1989 e 1998 é possível observar uma forte preponderância das iniciativas constitucionais do Executivo sobre o Legislativo. O período é marcado não só pelo excesso de MP's do Executivo como pelo alto número de reedições, o que ocasionou, em muitos momentos, o trancamento da pauta no Legislativo. Para os autores, o Executivo teve forte e marcante preponderância numérica sobre o Legislativo, que se dispôs a cooperar e a votar de maneira disciplinada.

A partir de 11 de setembro de 2001, a Emenda nº 32 proíbe o poder de reedições do Executivo e altera o seu procedimento de apreciação no Legislativo. Ela delimita novas regras ao jogo político entre Executivo e Legislativo. No entanto, o uso abusivo de MP's é limitado apenas parcialmente, porque tais modificações não impediram o trancamento da pauta e a superioridade numérica das aprovações das iniciativas do Executivo em comparação as do Legislativo.

Para o Legislativo, as MP's significam a apreciação de medidas que já estão em vigor, a favor do Executivo, que modifica, através delas, as preferências dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Dentro de um contexto institucional com aumento de déficit fiscal dos Estados e com demanda por políticas sociais, a MP torna-se um recurso estratégico ao Executivo, que pode utilizá-la em relação a políticas importantes, como por exemplo, a política orçamentária de Crédito Adicional que tem como tema a descentralização fiscal entre União, Estados e Municípios e as possibilidades de ampliação de receita nessas três esferas.

A discussão sobre o programa orçamentário coloca em questão principalmente a aplicação e re-alocação de recursos administrativos entre União, Estados e Municípios. A pauta orçamentária do Executivo pode modificar as alianças no Legislativo, porque confronta os interesses do Executivo e dos governadores. Uma possível estratégia a ser adotada pelo Executivo, no início de cada mandato, é a tentativa de obter o apoio do Legislativo, para estabelecer um programa orçamentário organizado com vistas à implementação de seu programa de governo, limitando futuros conflitos com a oposição.

Constitucionalmente ele deve se orientar e agir a partir de três diretrizes: i) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ii) o Plano Plurianual (PPL) e iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA). É importante ressaltar que a manutenção da condição de tramitação dessas diretrizes permite ao Executivo a execução orçamentária sem critérios previamente aprovados pelo Legislativo. Tal condição pode favorecer ao Executivo, no início de um mandato, mas cria precedentes para futuras disputas entre esses dois poderes, como a possibilidade de abertura de comissões legislativas de inquérito político. A oposição pode impor restrições à reeleição do partido de governo ao manchar sua imagem diante do eleitorado.

Uma importante prerrogativa do Executivo sobre o orçamento é a possibilidade de retroagir recursos e investimentos em caso de problemas na implementação de políticas. Além disso, mediante justificativas técnicas, pode também acelerar ou desacelerar o repasse de recursos. Essas prerrogativas possibilitam ao Executivo um controle *continuum* sobre a sua base governista no Legislativo. Por outro lado, a base do governo no Legislativo pode ser abalada pelos governadores que detém o controle sobre suas bancadas. Para Abruccio (1998), os governadores, além de poderem construir o seu

orçamento, condicionam os trabalhos dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE's) e dos Ministérios Públicos nos Estados (MPE's).

Outro fator a ser levado em consideração é o de que os redutos eleitorais do Legislativo são intra-estaduais, sendo assim, qualquer tentativa de implementação política do Executivo passa necessariamente pela clivagem do governador. Diante de um conflito de interesses entre Executivo e governadores, um deputado ou senador pode não corresponder às expectativas do Executivo, optando pela sua bancada estadual em função da sua própria sobrevivência política e da manutenção do seu reduto eleitoral, ameaçado pelo poder do governador. Essa questão remete diretamente à natureza da representação política existente no Legislativo, diferente da que ocorre no Executivo⁵. Tem-se que tempo, espaço e interesses políticos institucionais possuem diferentes percepções tanto para o Executivo, quanto para o Legislativo e para os governadores.

Partidos políticos podem emprestar racionalidade ao Executivo e diminuir custos de transação com Legislativo e governadores. Uma das características dos partidos políticos é a de poder atuar dentro e fora dessas três esferas institucionais, unificando interesses divergentes tanto em curto como em longo prazo. Partidos, quando produzem alianças políticas, dão legitimação e capacidade governativa ao governo.

Outro fator a ser considerado para obter a cooperação do Legislativo é o da capacidade de investimento que o governo eleito terá, após o resultado das eleições presidenciais. A situação das contas públicas determina o potencial de investimento do governo, assim como a decisão de partidos e de personalidades políticas em participar ou não da base de governo. Para Limongi e Figueiredo (2005) e Przeworski et al. (2003), a cooperação política no Legislativo aumenta de acordo com a capacidade organizacional das instituições em produzir e distribuir riqueza, regulando e limitando conflitos num ambiente de crescimento econômico.

Em contextos de estabilidade institucional e de crescimento econômico, a negociação ministerial pode ser um importante elemento para o Executivo, porque pode ajudar a ampliar a ala não programática da base governista. Isto é, a capacidade de investimento associada ao poder de nomeação ministerial pode potencializar migrações partidárias em favor do Executivo. Como observa Nicolau (2004), as migrações

⁵ O presidencialismo se caracteriza pelo fato de que o chefe de governo não só é escolhido por uma base eleitoral separada, como tem recursos políticos que não dependem do controle do Legislativo (POWELL JR, 2000).

ocorrem basicamente em maior grau no início de cada mandato e em menor grau no período de eleições municipais. Diante de um sistema partidário eleitoral personalista, os deputados, durante um mandato, dependem pouco dos partidos, sendo assim, ficam desinibidos para mudar de partido. Soma-se a isso, segundo o autor, a baixa capacidade de identificação, controle e responsabilização do eleitorado em relação a seus candidatos.

A sobrevivência política no Legislativo ainda é condicionada pelos interesses dos redutos eleitorais intra-estaduais e por regras partidárias eleitorais pouco inibidoras do personalismo político. Diante dessa característica de sua natureza, o Legislativo, em ambientes de pouco crescimento e distribuição, pode não cooperar com as propostas do Executivo, que em condições de dificuldade pode incentivar trãnsfugas na oposição. Isso significa que em situações de baixo crescimento e de instabilidade política, o Executivo terá que sacrificar parte de seu programa de governo e aumentar incentivos individuais para enfraquecer a oposição dentro do Legislativo.

O dilema institucional do Legislativo está na satisfação de duas condições contraditórias que afetam deputados e senadores: i) a sobrevivência política no reduto intra-estadual associada ao poder do governador e ii) a projeção da carreira política objetivando outros cargos na hierarquia governamental associada ao poder do Executivo. Os atores do Legislativo convivem com um mal-estar político oriundo de uma situação paradoxal.

Diante da possibilidade de trãnsfugas nas votações em plenário, a composição dos órgãos internos do Legislativo passa a ter importância, porque permite o controle da administração dos trabalhos da casa e maior previsibilidade nas votações em plenário, tanto para o Executivo como para os governadores. O fato de a pauta orçamentária vir logo após as eleições internas no Legislativo torna a composição dos órgãos internos, como Mesa Diretora, Colégio de Líderes e a presidência de comissões e relatorias orçamentárias e fiscais, ainda mais importante. Em posições estratégicas, partidos e lideranças podem emprestar racionalidade e previsão ao processo de apreciação de políticas, tanto ao Executivo quanto aos governadores. O processo de composição e de votação em plenário coloca em questão o poder de persuasão formal dos partidos e das lideranças do governo e da oposição.

Ao observar o comportamento dos partidos na Câmara, Figueiredo e Limongi (1999) não encontram indisciplina partidária significativa, nem tampouco um Congresso que funcione como contrapeso institucional. Embora a identificação quantitativa de certos padrões de cooperação e de disciplina nas votações em plenário possa ser considerada significativa ao entendimento do comportamento Legislativo, ela não é suficiente. Isso porque os dados apresentados não podem indicar se os deputados cooperam com o Governo por razões formais ou por interesses legítimos de poder, ou seja, se eles votam a favor do Executivo apenas por questões pessoais ou se votam por convicção de um programa de governo.

De acordo com o método adotado por Figueiredo e Limongi (1999) em relação às MP's de 1989 a 1998, é possível afirmar que, do ponto de vista numérico, o Executivo é superior ao Legislativo. Entretanto, os autores não levam em consideração que a adição ou a substituição de um artigo presente em uma proposta pode significar alguma restrição ao poder do Executivo.

A Constituição de 1988, além do mecanismo de MP, garante ao Executivo o monopólio das iniciativas orçamentárias, como direito constitucional reservado. Porém, mesmo com essas duas vantagens em relação ao Legislativo, e mesmo com a baixa probabilidade de veto ressaltada por Figueiredo e Limongi (1999), após a aprovação de uma política em plenário, o Executivo ainda depende do Legislativo para distribuir, implementar e fiscalizar suas políticas nos Estados.

A ala não programática da base de governo no Legislativo pode se tornar indisciplinada no momento da implementação e da redistribuição de uma política orçamentária. Diante desse fato, o Legislativo pode, sim, se constituir como contrapeso e restringir o poder do Executivo, a começar no Senado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)⁶ e pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)⁷, porque essas instituições são responsáveis pelo acompanhamento, pela elaboração e pela execução da proposta orçamentária junto ao Governo.

⁶ Submetidas à CAE estão a CAEAM (Subcomissão Permanente de Assuntos Municipais), a CAEPS (Subcomissão Temporária da Previdência Social), a CAERMR (Subcomissão Temporária de Regulamentação dos Marcos Regulatórios) e a CAERT (Subcomissão Temporária de Reforma Tributária).

⁷ Entre outras funções, aprecia os projetos de lei relativos ao PPL, à LDO, ao Orçamento Anual e aos Créditos Adicionais (Resolução nº 1 de 2001, do Congresso Nacional).

Governadores insatisfeitos com o desempenho do Governo podem começar a influenciar formalmente os parlamentares que compõem essas duas comissões. Os governadores, além de possuírem o Senado como Câmara Alta, ou seja, instituição com fórum privilegiado por direito consuetudinário, podem influenciar também o comportamento dos deputados, que estruturalmente estão dependentes dos distritos intra-estaduais, com circunscrição municipal. O fato do Executivo sempre conseguir formar maiorias e aprovar suas propostas não impede a formação de processos políticos de oposição no Legislativo. O poder de investimentos é fundamental para o Executivo ampliar sua influência nos municípios dentro dos Estados, dependentes dos governadores.

Para que o Executivo possa administrar melhor sua estratégia política de investimentos e despesas orçamentárias é necessário que tenha um parâmetro do possível comportamento do Legislativo em plenário, nesse caso, a CMO pode lhe emprestar um importante serviço, a saber: dar ao Executivo um referencial dos possíveis comportamentos em plenário dos parlamentares e de suas possíveis chances de sucesso. Isso porque à CMO cabe i) examinar e emitir parecer sobre os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais e ii) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária⁸. Nesse caso, o Executivo pode projetar o grau de aceitação de suas iniciativas e evitar, em alguns casos, os custos políticos de um veto ou de possíveis modificações.

No Senado, a CAE é a instituição mais indicada às estratégias iniciais do Executivo, porque pode lhe emprestar um importante serviço e dar alguma previsão sobre o processo de votação em plenário, emitindo pareceres pela aprovação ou não de uma MP na Câmara. Isso porque está em constante contato com as administrações estaduais e com os governadores. Outra característica da CAE é de que ela é responsável por outras quatro subcomissões, inclusive a Subcomissão de Assuntos Municipais, órgão que liga as questões orçamentárias nacionais do Senado às bases eleitorais locais, restringidas no sistema representativo brasileiro aos Municípios.

Este estudo tem por objetivo analisar o jogo de forças políticas no Legislativo através das oito iniciativas de Crédito Adicional do Executivo no Governo Lula para os

⁸ Sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas instituições internas, criadas de acordo com o artigo 58 da Constituição.

Estados e os Municípios, após as modificações procedimentais parciais ocorridas com a Emenda nº 32, de 11 de setembro de 2001.

Na segunda seção, “Centralização decisória e federalismo fiscal”, destaca-se as características do processo decisório no Legislativo, atribuídas pela literatura política, atentando-se para a falta de consenso em relação às características de centralização e fragmentação propostas por diferentes estudos. Após a identificação das lacunas existentes, tanto dos estudos que enfatizam a centralização dos trabalhos legislativos como daqueles que ressaltam o comportamento individual e regional dos parlamentares, destaca-se a necessidade de iniciativas do Executivo que considerem o crescimento tributário das demais esferas de governo. Ressalta-se que o Executivo pode ser preponderante e pode até redefinir um novo modelo de arrecadação tributária, através de uma administração estratégica e coordenada de cinco fatores característicos do arranjo representativo brasileiro.

Na terceira seção, “As medidas provisórias do Executivo”, através da comparação específica de duas MP’s, destaca-se a necessidade de previsão de cenários institucionais por parte do Executivo, que estrategicamente deve privilegiar as expectativas de crescimento político e financeiro em diferentes esferas, abdicando, se for o caso, de seus próprios recursos financeiros para obter êxito em suas iniciativas.

Na quarta seção, “Análise das iniciativas do Executivo”, observar-se-á, nas oito MP’s de Crédito Adicional, que o Executivo, em suas iniciativas, procura evitar a clivagem do Legislativo, fundamentalmente à do Senado. Os dados sugerem que os incentivos políticos eleitorais, obtidos pelo partido de governo através do uso dos Créditos Extraordinários, ainda são maiores do que aqueles conseguidos com as iniciativas de Auxílio Financeiro. Quando as MP’s do Executivo causam ônus direto aos Estados e Municípios, percebe-se que, nas votações, o Legislativo tende a não favorecê-lo.

Observa-se, com a análise das iniciativas de Créditos Adicionais, que o êxito do Executivo está também associado ao tipo de interação política e econômica que o partido de governo estabelece com as demais esferas representativas.

O Executivo, para melhorar o seu desempenho, deve fortalecer o Governo Federal através de um novo modelo de arrecadação tributária e da regulamentação do FPEX por lei complementar. Coordenando estrategicamente suas prerrogativas, com as

alianças e a centralização dos trabalhos no Legislativo, juntamente com propostas que garantam crescimento político e fiscal às demais esferas, o Executivo pode conseguir maior estabilidade, crescimento e legitimidade ao Governo Federal.

Conclui-se que o Executivo pode, estrategicamente, coordenar suas iniciativas com as demais esferas do governo, de forma interativa, para fortalecer o Governo Federal e promover modificações no atual modelo de arrecadação fiscal. A análise dos dados demonstra também que o Executivo, apesar de assumir a necessidade de reformulação do modelo fiscal, está evitando a clivagem do Legislativo, particularmente a do Senado, destinando maiores recursos ao Crédito Extraordinário em detrimento do Auxílio Financeiro. Observa-se que, diante dos assuntos fiscais, o êxito do Executivo, obtido com a utilização de suas prerrogativas e da centralização dos trabalhos legislativos através de alianças partidárias, está também associado ao tipo de interação política e econômica que o partido de governo estabelece com os Estados, garantindo crescimento financeiro e político. Desse modo, constata-se que a dificuldade encontrada pelo Executivo, no Governo Lula, de conseguir aprovar um novo modelo de arrecadação fiscal no Legislativo, pode estar associada a pouca influência do PT nas esferas estaduais.

2 CENTRALIZAÇÃO DECISÓRIA E FEDERALISMO FISCAL

Objetiva-se, nesta seção, discutir a relação entre Executivo, Legislativo e governadores e a dos impasses existentes na literatura política em relação às características do processo decisório brasileiro.

Argumenta-se, neste estudo, que o desempenho do Governo Federal pode estar associado a cinco fatores, que interligados possibilitam capacidade governativa e êxito às iniciativas do Executivo: **primeiro**, a utilização das prerrogativas legislativas do Executivo, através das MP's e do monopólio das iniciativas orçamentárias. **Segundo**, a interação coordenada política e financeira do Executivo com o Legislativo e as demais esferas de governo. **Terceiro**, a possibilidade de crescimento tributário direto, ou em curto prazo, nas três esferas de governo. **Quarto**, alianças partidárias de coalizão como forma de sustentação política no Legislativo. **Quinto**, a utilização da centralização dos trabalhos legislativos, que possibilita previsibilidade nas votações em plenário, em função do programa de governo. A administração estratégica desses cinco fatores pode garantir estabilidade, crescimento e legitimidade ao Governo Federal, tanto para o eleitorado quanto para os investidores externos, importante fonte de recursos para investimentos e aumento de receitas.

Uma possível abordagem a ser dada aos estudos das relações do Executivo com o Legislativo é a do enfoque da governabilidade, que avalia a capacidade do governo de implementar sua agenda política. A partir dos efeitos do desenho institucional é possível observar o tipo de capacidade governativa do Executivo sobre o arranjo representativo. Este estudo, ao juntar fatores políticos e econômicos, avalia o desempenho do Executivo em suas propostas políticas, fundamentalmente suas propostas orçamentárias e fiscais para o Legislativo.

Observa-se também que o Executivo, para obter capacidade governativa no Legislativo, é condicionado pelo desenho institucional do processo decisório brasileiro. Nesse sentido, os trabalhos no Legislativo tornam-se um importante lócus de observação porque legitimam as iniciativas do Executivo, dando capacidade governativa ao Governo, submetido a um arranjo representativo presidencialista de coalizão.

No entanto, dentro da literatura política não há consenso sobre o tipo de processo decisório existente no Brasil. Há, na literatura brasileira, autores que

caracterizam o comportamento dos políticos no Legislativo como fisiológico e regionalista, originados em regras partidárias eleitorais personalistas, pouco inibidoras do individualismo político (ABRUCCIO, 1998; ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 1998; SCHMITT, 2000). Tal concepção entende que as regras partidárias eleitorais, que surgiram a partir do processo de redemocratização, devido à fragilidade financeira e política do Governo Federal, assim como das fortes disputas entre os Estados, que defendiam a todo custo seus interesses políticos e financeiros, impedem um desempenho satisfatório do Governo Federal. Essa abordagem considera que as disputas entre Executivo e Legislativo, influenciados por distintos interesses regionais e locais, presentes nos redutos municipais intra-estaduais, enfraqueceriam o arranjo representativo brasileiro, não correspondendo de fato às expectativas eleitorais.

Diante dessa concepção, o comportamento fisiológico dos políticos brasileiros, determinado por regras partidárias eleitorais pouco inibidoras do individualismo político, contribuiria tanto para a existência de um Executivo fraco, inoperante e com baixa capacidade governativa, quanto para a existência de um Legislativo fisiológico, pouco interessado em implementar qualquer programa de governo. Dentro desse contexto, o Legislativo poderia ser considerado um forte elemento de contrapeso ao Executivo, que por herdar as dificuldades financeiras e políticas do período anterior, tornar-se-ia suscetível e refém das necessidades regionais e locais dos parlamentares. O Executivo, por necessidade de expansão política eleitoral, dependeria dos parlamentares, que, por sua vez, teriam suas trajetórias determinadas pela clivagem dos governadores, detentores de poderes constitucionais e tributários ainda maiores do que os presidenciais. O Executivo, diante dessa concepção, na tentativa de produzir alianças partidárias nacionais para implementar seu programa de governo, encontraria enormes dificuldades no Legislativo, na medida em que os partidos também se tornam refém das estratégias regionais e locais dos parlamentares.

Na metade da década de 90, Figueiredo e Limongi (1995, p. 2), analisando o início do período democrático, contestam as análises desses estudos. Os autores atentam para uma continuidade constitucional e para a preponderância do Executivo sobre o Legislativo e também sobre os interesses regionais e locais:

Há, portanto, uma continuidade legal, pouco notada, diga-se de passagem, entre o período autoritário e o atual. Os poderes legislativos

obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram revertidos. Como seria de esperar, essa continuidade tem efeitos sobre a produção legal do período estudado. Os dados levantados mostram que o poder Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato. Nesses termos, a hipótese segundo a qual o Legislativo se constitui em obstáculo à ação do Executivo não encontra apoio, quer se olhe para o marco legal, quer se olhe para a produção legal. As evidências apontam na direção oposta: antes que obstáculo, o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial.

No final da mesma década, os autores fundamentam ainda mais seus argumentos, acrescentando que o período pós-constituição de 1988 representa um novo marco na história brasileira, diferente do período democrático de 1946 por dois fatores: **primeiro**, os poderes legislativos do Executivo foram imensamente ampliados; **segundo**, a criação do Colégio de Líderes, assim como a do poder de comando dos líderes partidários, atribuído pelos regimentos internos, favorece a preponderância das iniciativas do Executivo sobre o Legislativo. Através de uma base partidária no Legislativo, o Executivo, ao unificar seus poderes legislativos com a centralização regimental dos trabalhos na Casa, passa a controlar a pauta das apreciações em plenário. O controle da pauta torna-se fundamental à sua preponderância porque permite determinar, no Legislativo, quais matérias e quando devem ser votadas.

A despeito do que esperavam, os autores encontram os partidos como referência nas votações em plenário. Enfatizam também que, no Brasil, em comparação aos EUA, os trabalhos legislativos são altamente centralizados nos partidos, havendo, segundo os autores, interdependência de três fatores em favor do Executivo: **primeiro**, o monopólio das iniciativas orçamentárias; **segundo**, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos; **terceiro**, a disciplina partidária existente no Legislativo.

Para Figueiredo e Limongi (1999) os parlamentares não encontram bases sólidas no Legislativo para suas ações individualistas. O Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente, por dispor de meios para ameaçar e impor sanções aos parlamentares. Mecanismos constitucionais, como o do veto de emendas legislativas que impliquem no aumento dos gastos, favorecem a predominância do Executivo. Os autores atentam também que a edição de MP's como força de lei, além da possibilidade

do pedido de relevância e urgência, minimiza a possibilidade de veto do Legislativo porque modifica preferências:

Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do *status quo*. Ao analisá-la, o Congresso não opta entre o *status quo* anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej, onde o símbolo > significa 'é preferido a'. Logo, a maioria aprova a MP. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MP's é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 26).

As prerrogativas presidenciais, além de vencer resistências, alteram as preferências internas dos parlamentares no Legislativo. Outro fator importante no contexto legislativo, segundo os autores, é o da atuação do Colégio de Líderes, como fruto da distribuição de direitos parlamentares, que não pode ser desconsiderado pela literatura, porque o instituto permite previsão aos trabalhos legislativos:

Para uma votação qualquer na Câmara dos Deputados, a probabilidade de um parlamentar qualquer votar com a liderança de seu partido é de 0,894. A probabilidade do voto disciplinado varia com os partidos: atinge seu ponto máximo com o PT (0,973) e no PFL (0,901). Os mais baixos índices de disciplina são encontrados no PTB (0,857) e no PMDB (0,857). Se esses índices são altos ou baixos, trata-se de questão comparativa: altos em relação a quê? Importa frisar que, isto sim, que eles são suficientes para tornar as decisões do plenário previsíveis. Isto é, sabendo-se qual a posição assumida pelos líderes, podemos prever com acerto o resultado da votação em 93,7% dos casos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 27).

Os autores ressaltam ainda que, em matérias efetivamente relevantes, a disciplina permanece e que a atuação dos partidos é um importante meio para a previsão dos trabalhos:

Apesar da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para construir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral

brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 28).

Mesmo que a legislação partidária possa alimentar as estratégias individualistas e antipartidárias, os parlamentares não encontram solo fértil no Congresso para desenvolvê-las, isso porque, “a preponderância do plenário como centro decisório é assegurada pela intervenção dos líderes, que, por intermédio da aprovação do requerimento de urgência, retiram as matérias das comissões e as enviam diretamente à apreciação em plenário” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 29). Argumenta-se que, para produzir emendas, os parlamentares devem representar 20% da Casa, ou então, deter subscrição de assinaturas que represente essa porcentagem. A clivagem dos líderes partidários impede que propostas individualistas obtenham êxito no Legislativo.

Santos (2002) atenta para as distinções existentes entre o padrão atual de comportamento dos parlamentares e o existente no período democrático de 1946-64. O autor destaca a existência de um padrão consistente entre Governo e oposição, menos susceptível à lógica das facções e, também, ao critério de especialização dos parlamentares:

[...] um padrão consistente de governo versus oposição, com razoável disciplina entre os diversos parceiros do governo e alta disciplina por parte da oposição. No âmbito da relação entre líderes e bancadas, percebeu-se diferença igualmente importante no que se refere à política de nomeações para as principais comissões da Câmara. No período 1946-64, a lógica das facções levava os líderes a um cuidadoso escrutínio do comportamento mais ou menos leal do membro para com a parcela majoritária do partido. No período pós-88, apenas a restrição relativa à especialização prévia do membro apareceu como determinante. (SANTOS, F., 2002, p. 258).

De acordo com o pensamento do autor, o comportamento individualista e faccionista dos parlamentares, após a Constituição, ocorre em menor quantidade em comparação ao período de 1946-64. No entanto, Marengo dos Santos (2001, p. 82) ressalta a necessidade de cautela em relação a essa questão, porque não pode se desprezar as variações internas de cada partido:

[...] prudência em relação ao tratamento uniforme conferido às organizações partidárias brasileiras. Variações entre as diferentes legendas e no seu interior, entre cada bancada estadual, não devem ser desprezadas. Partidos apresentam uma configuração híbrida quanto a trajetórias e vínculos de lealdade de seus membros. Dentro de cada um convivem, em proporções que variam segundo cada caso, núcleos duros, seções estaduais formadas por parlamentares com carreiras projetadas sob a mesma legenda, ao lado de periferias partidárias, compostas por fluxos de filiações tardias.

Para o autor, o comportamento partidário dos parlamentares nesses dois períodos é variável, havendo um incremento no trânsito entre as legendas no período pós-Constituição de 1988. Ele ressalta também que tal comportamento não pode ser explicado apenas pelo viés das regras partidárias eleitorais e da dicotomia entre os redutos eleitorais urbanos e rurais:

Não se trata de encontrar identidades estáveis nos centros modernos e urbanos, em contraposição à infidelidade e personalismo supostamente presentes nos colégios estaduais rurais. No PFL, por exemplo, são justamente suas bancadas nordestinas que apresentam vínculos de lealdade mais duráveis, enquanto suas bancadas do Centro-Sul são formadas em maior proporção por egressos de outras siglas. Tampouco parece satisfatória, diante da complexidade deste fenômeno, uma explicação que busque nas regras eleitorais, em especial no procedimento de lista aberta, a causa para a adoção de estratégias não leais. Embora se deva reconhecer que um ordenamento da lista promovido pela votação nominal de cada candidato possa incentivar migrações, parece necessário considerar que seus efeitos não são lineares, sendo refratados por tradições, lideranças e padrões de competição registrados em cada contexto. (MARENCO DOS SANTOS, 2001, p. 82).

O autor salienta a importância da trajetória de carreira, da estratégia política adotada por cada parlamentar e do tipo de liderança existente em diferentes partidos. Segundo ele, devem ser consideradas as diferentes preferências dos partidos em relação ao recrutamento e a formação política:

Partidos são colocados à prova de modo mais severo quando perdem o controle sobre a seleção de candidatos ao ingresso ou continuidade em uma carreira política. A fisionomia organizativa de cada agremiação parece configurada pelo domínio que sua liderança exerce sobre áreas de incerteza (PANEBIANCO, 1990), que afetam a estabilidade da

organização, como a estrutura de oportunidades para carreiras políticas. (MARENCO DOS SANTOS, 2001, p. 82).

Porém, o autor não se atenta ao fato de que a estrutura de oportunidades voltada para a projeção de carreiras políticas possui limitações. Outro fator que deve ser considerado é o do nível de institucionalização dos partidos como um fator para a implementação de políticas e para a projeção de carreiras (MAINWARING; TORCAL, 2005). As expectativas sobre o futuro de uma maior ou menor institucionalização dos partidos pode influenciar as estratégias dos parlamentares, determinando migrações. No entanto, outro limite para as migrações é o de que elas ocorrem, em sua maioria, dentro de certos padrões ideológicos e não comprometem o sistema como um todo (SCHMITT, 2000).

O comportamento parlamentar é complexo porque pode ser condicionado por distintos fatores em diferentes momentos. Nos períodos pré-eleitorais, o recrutamento partidário pode condicionar e alterar o comportamento parlamentar em relação ao Governo e à oposição, modificando também os níveis de fidelidade partidária. No entanto, em períodos de governo, é possível observar a diminuição da influência do recrutamento partidário no comportamento parlamentar.

Para Figueiredo e Limongi (1999, p. 35), mesmo que exista a possibilidade de ocorrência das estratégias individualistas de patronagem, apenas com vistas à obtenção da reeleição e ao atendimento dos interesses estreitos e particulares do eleitorado local, tais estratégias estão também ligadas aos partidos:

Mesmo que sejam esses os seus interesses, a estratégia racional a ser seguida pode levá-lo a fortalecer o partido a que se filia. Só assim ele poderá ter seu naco de patronagem. Para seguirem a linha partidária, os parlamentares não precisam ser altruístas ou ideologicamente motivados. Para serem levados a sério nas bancadas políticas, eles tem que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. Em suma, precisam agir como membros de um grupo. Se os pleitos forem atendidos, o grupo deverá ser capaz de dar os votos prometidos. Se não forem atendidos, todos deverão ser capazes de negar apoio ao governo. O papel desempenhado pelos líderes é justamente representar os interesses do partido junto ao Executivo e os do Executivo junto do partido. Eles servem de ponte entre as bancadas que compõem maioria no Legislativo e no Executivo. Isso explica por que as barganhas entre Executivo e Legislativo podem ser – e de fato são – estruturadas em torno dos partidos.

A partir dessa argumentação, torna-se racional para os parlamentares seguir as indicações de seus líderes, na medida em que agir de forma indisciplinada e individual produz altos custos políticos. Os autores ressaltam, a partir dos dados analisados, não ser possível a distinção entre coesão partidária e disciplina partidária. Afirmam apenas que a unidade partidária observada na ação dos parlamentares pode ser creditada, em parte, ao comportamento disciplinado em plenário.

Giambiagi (2000 apud AMBRÓSIO, 2007, p. 1) resalta que a admissão de emendas coletivas não quer dizer que as individuais tenham desaparecido ou perdido importância:

Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos estados e municípios para propor emendas individuais – conhecidas como ‘rachadinhas’ – disfarçadas de coletivas, pois consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba.

O autor também considera que as emendas coletivas são usadas com fins eleitorais, porque cerca de 40% delas vinculam as obras dos parlamentares aos seus redutos eleitorais. Todas as emendas são obras localizadas, em geral de baixo valor financeiro e com grande apelo popular. Segundo a concepção de Giambiagi, há uma distorção do uso da emenda coletiva, criada para atender obras estruturais nos Estados. Ressalta-se, na abordagem do autor, a ligação dos parlamentares com os ministérios responsáveis pela política em votação que também são detentores dos critérios de prestação de contas.

Deve-se atentar que a disciplina partidária encontrada por Figueiredo e Limongi (1995, 1999) e a centralização do processo decisório pode ser utilizada tanto pelo Executivo como pelos governadores na aprovação de políticas no Legislativo. Além disso, apesar de preponderante e fortalecido, o Executivo ainda é condicionado por um padrão estratégico partidário-eleitoral que o impede de se dedicar majoritariamente ao seu programa de governo. Em muitos momentos, tal comportamento desagrade os parlamentares e os governadores. O Executivo associa os Créditos Adicionais tanto a importantes medidas de seu programa de governo quanto às suas estratégias eleitorais,

destinando um maior número de recursos às segundas. Estrategicamente, o Executivo também consegue concentrar no Ministério da fazenda os critérios de prestação de contas dos Estados.

No Governo Lula, a utilização partidário-eleitoral dos recursos orçamentários não se restringe apenas aos Créditos Adicionais. Segundo uma matéria do site Contas Abertas da UOL, de 26 de novembro 2007, o Executivo, no Governo Lula, utilizou amplamente os recursos orçamentários em suas estratégias partidário-eleitorais:

[...] de janeiro a outubro, a parcela investida pelo governo Lula no primeiro ano depois da reeleição superou, em termos reais, o montante desembolsado com a mesma finalidade nos últimos quatro anos. Apesar da tentativa de aceleração, o ritmo de execução continua bem abaixo do ideal. Apenas R\$ 33,4% do autorizado em orçamento para os investimentos em 2007 saíram efetivamente dos cofres faltando dois meses para o término do ano. Isso significa que, de cada R\$ 3,00 autorizados no Orçamento Geral da União (OGU) 2007 para obras e compra de equipamentos, apenas R\$ 1,00 foi aplicado nas melhorias estruturais do país. Até o dia 31 de outubro deste ano, haviam sido gastos R\$ 12,4 bilhões com os investimentos em infra-estrutura. Desses, a maior parte (96%) saiu dos cofres do Executivo Federal (excluindo as estatais). A marca está próxima da quantia investida nos dez primeiros meses de 2002, ano eleitoral em que é de costume **acelerar as aplicações para impressionar o eleitorado**. Na ocasião os investimentos globais dos Três Poderes, em valores atualizados, chegaram a R\$ 12,5 bilhões. Os gastos do primeiro mandato indicam que o atual governo também utilizou a estratégia de aumentar os gastos no período próximo às eleições. Enquanto em 2003 foram investidos apenas R\$ 3,8 bilhões (valores atualizados) de janeiro a outubro, em 2006, os investimentos dos Três Poderes já somavam R\$ 10,3 bilhões. O desembolso de recursos para a realização de obras e a aquisição de equipamentos nos dez primeiros meses de 2007 está cerca de 20% superior ao do mesmo período do ano passado, em valores reais. (SABINO, 2007, p. 1, grifo nosso).

O uso dos recursos orçamentários para a melhoria do desempenho do partido de governo, associado à personalidade do Presidente Lula, favorece a institucionalização do PT nas demais esferas, principalmente nas esferas estaduais onde o partido é pouco institucionalizado. A institucionalização é um importante processo pelo qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade (HUNTINGTON, 1968).

Como partido de governo, o PT enfrenta dificuldades diante de medidas complexas, como a de redefinição de um novo modelo de arrecadação fiscal, porque é obrigado a negociar pelo menos com os governadores do PMDB e do PSDB, que

influenciam importantes redutos eleitorais na região Centro-Sul. Em função dos seus interesses políticos eleitorais, o Executivo, em 1995, no início do Governo FHC, modificou a Constituição de 1988 com a Resolução nº 2/95-CN, que possibilitou às comissões permanentes, às bancadas estaduais e regionais e aos parlamentares a proposição de emendas e ampliou o uso de Créditos Extraordinários por parte do Executivo.

A análise dos Créditos Adicionais, particularmente da MP nº 328/2006, leva a crer que o PT, com baixa institucionalização nos Executivos estaduais, enfrenta dificuldades em redefinir políticas complexas como um novo modelo de arrecadação tributária. No entanto, o Executivo consegue ser preponderante quando promove o crescimento político e financeiro nas demais esferas, e também quando, em alguns casos, restringi a sua própria margem de tributação. Mesmo alteradas pelo Legislativo, o Executivo pode aprovar políticas importantes ao seu programa de governo.

Diante da observação das oito MP's de Crédito Adicional, editadas pelo Executivo, observou-se a existência de algumas lacunas na teoria da preponderância do Executivo através da centralização dos trabalhos legislativos. Um importante aspecto a ser ressaltado é a mudança no padrão legislativo de apreciação, ocorrido após a Emenda nº 32/2001. A partir de 11 de setembro de 2001, os trabalhos legislativos de apreciação das MP's do Executivo não constituem mais uma exclusividade do Congresso. Desse período em diante, os trabalhos começam na Câmara e depois vão para as Comissões responsáveis, onde se segue o processo bicameral, com o período determinado de 60 dias para votação em plenário, com previsão de apenas uma prorrogação de seu prazo por mais 60 dias. Se não for apreciada pelo Legislativo em até 45 dias, a MP entra em regime de urgência.

A partir de 2002, no Governo Lula, certas regras presentes no regimento interno do Legislativo deixam de ser respeitadas. As gestões de Severino Cavalcanti (PP/PPB) e de Aldo Rebelo (PC do B) provaram que nem sempre o maior partido é quem governa, contrariando o Regimento Interno da Câmara. Contrariam também o argumento de Figueiredo e Limongi (1999) de que as regras internas permitem o fortalecimento dos partidos na casa, mas isso não significa que as alianças partidárias do Executivo com o Legislativo deixaram de ser significativas. No Legislativo, a atuação de um grande

partido em plenário, facilitando aprovações, continua sendo significativa. A aliança do PT com o PMDB é um bom exemplo disso.

Com o Governo Lula há uma mudança estratégica nas iniciativas do Executivo, que passa a unificar diferentes matérias em uma única MP. Colocar diferentes matérias sob a égide de uma única medida possibilita o aumento do interesse dos parlamentares pelas iniciativas do Executivo. A estratégia aumenta a complexidade do processo decisório e dificulta o jogo de pautas para a oposição, diminuindo o tempo de tramitação das matérias de interesse do Executivo. Pode-se observar que, no caso das iniciativas de Crédito Adicional, além de ser um importante instrumento político eleitoral, são também instrumentos de negociação de pautas. A estratégia assumida pelo Executivo após 2002 não foi utilizada durante a década de 90.

A cooperação do Legislativo mencionada por Figueiredo e Limongi (1995, 1999) não leva em consideração as estratégias dos partidos, que em última instância objetivam o êxito eleitoral. No caso de um arranjo representativo presidencialista de coalizão, deve-se considerar que os partidos buscam também um crescimento eleitoral suficiente para a conquista do Executivo. A aliança entre PT e PMDB pode ser vista como fruto tanto da necessidade do partido de governo em garantir capacidade governativa quanto da ação estratégica do PMDB de aumento de cadeiras no Legislativo e de desempenho eleitoral, através da sua participação junto à base de governo. A idéia de cooperação entre diferentes instâncias representativas torna-se irreal, porque os partidos relacionam-se por necessidade de sobrevivência política.

A influência do Executivo sobre os trabalhos legislativos não impediu que os parlamentares promovessem 466 emendas, advindas da Comissão Especial do Sistema Tributário. Observa-se grande dificuldade, por parte do Executivo, em conseguir aprovação em iniciativas de ampla reforma, como foi a proposta de reforma tributária feita pelo PT. Sabendo da grande possibilidade de veto, a proposta de reforma tributária do governo foi feita pela União através de um projeto de lei.

Verifica-se, com a observação das oito MP's de Crédito Adicional, que o Executivo não consegue ser preponderante apenas com a utilização interdependente de suas prerrogativas, considerando, com isso, a centralização legislativa e as alianças partidárias, mesmo com grandes partidos. Pela regra de maioria, os partidos no

Legislativo podem centralizar os trabalhos tanto em favor do Executivo como, em alguns casos, dos Estados.

A análise das MP's n° 328/2006 e n° 82/2002 demonstram que o Executivo, para ser preponderante, deve prever também o crescimento das receitas orçamentárias dos Estados e Municípios. No caso da MP n° 82/2002, que transfere a malha rodoviária federal para os Estados, não havia previsão de repasses financeiros relativos aos custos de manutenção das rodovias federais transferidas, o que levou o Legislativo a emendar a proposta inicial do Executivo, obrigando-o a vetá-la integralmente após a sua aprovação em plenário. As três emendas do Legislativo foram apoiadas inclusive pelo próprio PT em plenário. Já em relação à MP n° 328/2006, que dá Auxílio Financeiro aos Estados e Municípios, o Executivo não só promoveu aumento estratégico de receitas, através dos repasses, como também recuou nas negociações sobre as alíquotas do imposto de renda para poder aprová-la. Houve, inclusive, acordos com o PSDB, partido de oposição, que através de suas bancadas estaduais poderia promover uma derrota em plenário ao Executivo.

Deve-se considerar também que, no contexto atual de grandes dificuldades financeiras dos Estados, qualquer iniciativa orçamentária de Crédito Adicional é aceita pelo Legislativo. Os dados observados neste estudo mostram que diante da escassez de recursos e da sobrevivência intra-estadual, qualquer repasse adicional é bem vindo, mesmo sobre a tutela do Ministério da Fazenda, que detém os critérios de prestação de contas. A rápida aprovação dos repasses financeiros interessa tanto ao Executivo como ao Legislativo, como também aos governadores, principalmente quando repassados no início do ano eleitoral.

Observa-se ainda que a disciplina partidária prepondera no Legislativo, mas em alguns casos, a disciplina não favorece apenas o Executivo. O Executivo somente obtém êxito em suas estratégias quando passa pela clivagem dos parlamentares presentes na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes, sendo que para que isso ocorra, não pode propor medidas que causem ainda mais déficits financeiros aos Estados. Do ponto de vista financeiro, pode-se atribuir ao Executivo certa predominância orçamentária, porque em nenhuma das oito iniciativas de Crédito Adicional do Governo Lula houve contemplação nos repasses das devidas correções nos cálculos anuais dos montantes de

exportação. Nota-se que o Executivo também não repassou integralmente a inflação existente no intervalo de tempo entre uma e outra proposta.

Pode-se observar nas iniciativas de Crédito Adicional a forte tendência de emendas do Legislativo quando está previsto o aumento direto de receitas em curto prazo, mas quando o Executivo concentra recursos através de manobras que não causam custos sensíveis aos Estados, como a ausência das correções inflacionárias e dos montantes exportados, ele obtém êxito, e com supremacia, apesar de algumas contestações em plenário. Além dos governadores, os parlamentares, através de seus partidos, baseiam-se também nas diretrizes dos seus respectivos diretórios nacionais.

Para Abruccio (1998) os governadores continuam sendo atores estratégicos na definição dos rumos da política nacional, fundamentalmente porque conseguem barrar várias das propostas de alteração do pacto federativo. Ele atenta para a influência dos governadores sobre o Conselho Fazendário, importante órgão de direcionamento da política econômica nacional. Na teoria proposta pelo autor, a influência dos governadores sobre a política nacional do Congresso ocorreria porque, apesar dos cargos parlamentares serem de atuação nacional, sua sobrevivência política depende de sua performance local, pois são eleitos por pequenos municípios contíguos que se tornam distritos eleitorais informais.

No entanto, deve-se ressaltar que apenas um dos quatro motivos, propostos por Abruccio (1998), sobre a influência dos governadores na política nacional, ainda se sustenta. Nos demais motivos, atenta-se que as eleições presidenciais foram casadas com as eleições estaduais, desfavorecendo a busca por cargos estaduais e colocando com isso o Executivo junto dos governadores na disputa da direção da “locomotiva eleitoral”. No caso do argumento da ação estadualista em detrimento da partidária, os estudos de Figueiredo e Limongi (1995, 1999) comprovam o contrário, assim como a análise desse estudo sobre as iniciativas de Crédito Adicional. Outro fator destoante da teoria de Abruccio (1998) é o de que houve fortalecimento político e financeiro do Executivo nas décadas de 90 e 2000. O Executivo intensificou ainda mais a sua força porque, após a Emenda nº 32/2001, transferiu o trabalho legislativo de apreciação das suas iniciativas para o plenário da Câmara, instância mais favorável aos seus interesses.

Amorim Neto e Santos (2003, p. 690) observam que a corrida dos partidos por um melhor desempenho eleitoral polariza as disputas partidárias entre a base de apoio

ao governo e a oposição, polarização que favorece inclusive a centralização de demandas no Executivo:

Existe, sem dúvida, um incentivo para delegar ao Executivo a formulação de políticas públicas de alcance nacional, mas esse incentivo repercute com mais força nos políticos que apóiam o governo. Os partidos de oposição usam suas prerrogativas de introduzir projetos de lei de abrangência nacional para fazer propaganda de suas posições políticas perante os eleitores e com isso fortalecer suas chances de chegar à Presidência da República. [...] Fazendo uma oposição sistemática aos governos com base em propostas políticas de abrangência nacional, o PT tornou-se um dos principais competidores na corrida à Presidência da República. E, desde as primeiras eleições pluripartidárias livres de 1982, a representação do PT no Congresso tem tido um crescimento constante, a ponto de tornar-se o maior partido da Câmara dos Deputados depois das eleições de outubro de 2002.

Para os autores, diferentemente de Figueiredo e Limongi (1995, 1999), as estratégias eleitorais dos partidos presentes no Legislativo são intensificadas pelo sistema de representação proporcional de lista aberta. Para Figueiredo e Limongi (1999), independente de qualquer interferência das regras partidárias eleitorais no Legislativo, a disciplina dos partidos e a preponderância das iniciativas do Executivo não são alteradas. Na análise dos Créditos Adicionais pode-se observar que os partidos de oposição procuram sempre propalar e divulgar suas posições políticas mediante a ação de oposição em plenário, mesmo não obtendo êxito em suas tentativas.

No Governo Lula, observa-se ainda que, através das iniciativas de Crédito Extraordinário, o Executivo evita a clivagem da CMO constituindo uma Comissão Mista que em muitos momentos não delibera sobre a matéria, sendo apreciada pelo plenário por decisão terminativa do Presidente da Mesa Diretora. Quando o Executivo não consegue evitar a clivagem da CMO, consegue através de sua influência sobre a Mesa Diretora e o Colégio de Líderes esvaziar as discussões na CMO, impedindo sua reunião ao agilizar a tramitação de suas iniciativas através de decreto terminativo emitido pelo Presidente tanto do Senado como da Câmara.

Apesar das lacunas na teoria proposta por Abrucio (1998) pode-se considerar que muitos parlamentares ainda constroem suas carreiras através de cargos fora do Legislativo. O Executivo e os governadores, em eleições concomitantes, ainda são os principais fornecedores da logística necessária ao êxito eleitoral. Com a unificação das

eleições presidenciais com as eleições estaduais vê-se que a lista aberta e a infidelidade partidária podem tanto favorecer aos governadores como ao Executivo. No contexto atual, de forte presença política e financeira do Governo Federal, atenta-se para a predominância do Executivo sobre os governadores, que apesar de ainda deterem forte influência dos redutos eleitorais municipais e intra-estaduais, estão enfraquecidos financeiramente. Observa-se na análise das MP's de Crédito Adicional certa tendência ao favorecimento dos Estados, quando há, dentro das propostas do Executivo, a possibilidade direta de diminuição das receitas dos entes federados. Diante da possibilidade de uma contenção ainda maior nas transferências do Governo Federal para os Estados, os parlamentares tendem a emendar as propostas do Executivo em favor dos governadores e de sua sobrevivência política dentro dos Estados.

No período pós-Constituição de 1988, Abrucio (1998) observou que PMDB e PFL juntos constituíam 16 governadorias. De 1994 a 2006, observa-se que a hegemonia de PFL e PMDB foi abalada pelo aparecimento do PSDB, que obteve sete governadorias em cada uma das três eleições existentes, dentre elas conquistou consecutivamente São Paulo, maior reduto eleitoral da federação. A dificuldade do Governo Lula na votação nominal da MP n° 328/2006 sugere a influência das disputas estaduais, porque nela necessitou inclusive do apoio do PSDB para aprová-la. Apesar do apoio do PMDB, a influência do PSDB sobre os parlamentares dependentes de suas governadorias poderia ocasionar em uma derrota para o Governo, que já havia feito concessões aos partidos.

Abrucio (1998) atenta também para a atuação setorial dos parlamentares representando os interesses restritos de corporações, associações e grupos religiosos, constituindo-se em “distritos informais”. Ligeiredo e Limongi (1995, 1999), ao observarem as votações em plenário, entendem que os parlamentares até podem agir de acordo com interesses setoriais, mas somente se agirem através da via partidária, por conta dos altos custos da ação individual. Para os autores, se existe a possibilidade de atuações setorialistas no Legislativo, apenas os partidos podem concebê-las, mediante acordos no Colégio de Líderes que tendem a dificultar ações localizadas. Os partidos impedem ações individuais e limitam o acesso de alguns setores ao poder através de suas regras internas.

Ao observar a composição dos partidos na Câmara, Rodrigues (2002, 2006) observa uma pequena variação no recrutamento parlamentar dos partidos, assim como certa sobre-representação de alguns setores sobre outros, variando de acordo com o perfil ideológico do partido. Na análise das iniciativas de Crédito Adicional do Executivo, nota-se que, na MP n° 328/2006, o setor produtivo de equipamentos de informática foi favorecido. Deve-se ressaltar que tal favorecimento para o setor de informática ocorreu apenas em uma MP, mediante negociação entre o Ministério da Fazenda e as lideranças do Legislativo de um grande partido como o PMDB.

Abruccio (2005) atenta para a necessidade contemporânea de coordenação federativa dos governos, com integração, compartilhamento e decisão conjunta dos entes federados. Para o autor estão impostas aos governos três tendências conflituosas de difícil solução: **primeira**, a expansão, ou no mínimo, a manutenção do estado de Bem-Estar Social, convivendo com a escassez de recursos. Tal contradição exige que os governos i) façam maior economia, com corte de gastos e custos, ii) tenham maior eficiência, melhorando seus investimentos e iii) tenham maior efetividade, obtendo impacto sobre as causas dos problemas sociais. **Segunda**, aumento da demanda por maior autonomia local, ao mesmo tempo em que os governos e coalizões nacionais tentam evitar a fragmentação devido à elevada desigualdade social e ao descontrole fiscal. **Terceira**, a interconexão dos governos locais com outras estruturas de poder, além das nacionais, juntamente com a necessidade de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país e reduzir os aspectos negativos da globalização. Há, para o autor, um movimento dos governos em direções contraditórias, que devem descentralizar algumas funções e, ao mesmo tempo, centralizar outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas.

Deve-se considerar que os critérios citados pelo autor de economia, eficiência e efetividade, em um arranjo representativo, dependem do referencial de comparação do eleitorado, elemento mais balizador das ações e da responsabilização governamental. Se por um lado populações com poucas experiências democráticas tendem a menosprezar as instituições representativas, por outro lado, populações com mais experiências representativas, oriundas de democracias historicamente mais consolidadas, podem sobrevalorizar suas instituições. Deve-se considerar, portanto, que os critérios de

economia, eficiência e efetividade são definidos pelos representantes públicos que são avaliados, em última instância, pelo perfil do mercado eleitoral em diferentes contextos.

Considera-se também que, em períodos de dificuldades financeiras, as instituições podem tomar decisões unilaterais, desconsiderando as preferências dos atores externos como forma de sobrevivência financeira e política, não significando com isso ações estritamente isoladas. A tomada de uma decisão unilateral por uma instituição pode interagir com outras instituições, favorecendo-as. Ver-se-á, por exemplo, na análise da MP n° 271/2005, que o Executivo, prevendo contestação dos parlamentares, retira da sua proposta de Crédito Adicional os critérios de prestação de contas junto ao Ministério da Fazenda. A estratégia favorece tanto o Executivo como os governadores do ponto de vista político eleitoral, sendo pouco contestada pelos parlamentares. Nesse sentido, a interação no arranjo representativo pode ocorrer independente de ações estritamente integradas, compartilhadas ou de decisão conjunta.

Por outro lado, decisões unilaterais podem criar custos insuportáveis à sustentação do governo, como no caso da MP n° 168/1990, conhecida como o bloqueio dos cruzados novos. Nela, o Executivo desconsiderou qualquer poder de contrapeso do Legislativo, que após a manifestação do Judiciário, promoveu o *impeachment* do Presidente. Percebe-se, porém, que, quando ações unilaterais são tomadas, as instituições devem necessariamente possuir informações capazes de prever cenários futuros, evitando custos insuportáveis ao governo. Se comparadas, as MP's n° 271/2005 e n° 168/1990 demonstram isso, comprovando certa eficácia com a previsão de cenários.

Deve-se considerar, na abordagem proposta por Abrucio (2005, p. 47), que os governadores ainda possuem poder de influência sobre a trajetória dos parlamentares:

[...] aos padrões hegemônicos da carreira política brasileira, cuja reprodução dá-se pela lealdade às bases locais e pela obtenção de cargos executivos no plano subnacional ou então aqueles no nível nacional que possam trazer recursos aos 'distritos' dos políticos. Em ambos os casos, o Executivo estadual é peça fundamental, seja no monitoramento das bases para os deputados, seja para ajudá-los na conquista de fatias estratégicas da administração pública federal.

Deve-se atentar ainda que o modelo tributário brasileiro determina um forte padrão de competição fiscal entre os Estados. E que o modelo intensifica também a

busca dos parlamentares e governadores por maiores investimentos estaduais no plano nacional. Para o Governo Lula, o autor identifica oito dificuldades a serem enfrentadas pelo Executivo na coordenação federativa:

1) mudanças no sistema tributário, principalmente na lógica de cobrança do ICMS, a fim de neutralizar os efeitos perversos da guerra fiscal; 2) o fortalecimento dos mecanismos nacionais de avaliação de políticas públicas, tarefa bastante atrasada no atual momento; 3) auxílio na reformulação e criação de capacidades administrativas de estados e municípios, processo que teve um bom impulso no campo dos estados, com a criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (Pnage); 4) montagem de uma nova ordem regulatória e coordenadora das principais políticas urbanas, com destaque para o saneamento, a segurança pública, a habitação e o transporte; 5) ampliação e reforço dos mecanismos coordenadores nas áreas de educação – com a elaboração e aprovação do Fundeb – e saúde – com a indução para ações mais regionalizadas –; 6) aprimoramento das políticas nacionais de transferência de renda, vinculando e controlando mais o repasse de recursos a políticas de capacitação para a cidadania plena; 7) adoção de políticas de desenvolvimento que reduzam, efetivamente, as disparidades regionais do país. As boas intenções iniciais, inclusive no campo institucional, não tiveram ainda resultados palpáveis; 8) por fim, o fortalecimento dos fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo. (ABRUCCIO, 2005, p. 64).

Segundo Dulci (2002) todas as tentativas de reformas fiscais, pós-Constituição de 1988, foram frustradas pela necessidade de ajuste fiscal. Diante dos impasses federativos, a política de ajuste fiscal passou a funcionar como um substituto precário de uma reforma tributária abrangente. Para o autor, ao introduzir fortes elementos de restrição ao desperdício de recursos públicos, decorrentes da guerra fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal possibilitou um passo significativo nas negociações por uma reforma tributária mais abrangente. No entanto, o modelo tributário ainda incentiva intensas disputas por investimentos regionais.

Dulci (2002, p. 98) identifica quatro vias de desenvolvimento interno adotadas pelos Estados no Brasil: a **primeira** via corresponde à experiência paulista baseada em fatores de mercado, herança histórica do ciclo do café. A **segunda** via provém de regiões que se favoreceram e se dinamizaram como desdobramento da economia paulista. Indiretamente, PR, GO e, mais recentemente, a região do sul de MG e a mesoregião do Triângulo Mineiro, são casos típicos. A **terceira** via, no outro extremo, é a

estatal, onde estão os Estados da região Nordeste e o Estado do Amazonas, dependentes de investimentos do Governo Federal para conseguirem recuperar o atraso. A **quarta** via corresponde aos Estados que buscaram fórmulas intermediárias na relação Mercado-Estado. Encaixam-se nesse padrão diversos Estados do Centro-Sul, como MG e RS, principais responsáveis pela guerra fiscal na concepção do autor.

O autor observa que os estados que optaram por um desenvolvimento intermediário são os principais agentes da guerra fiscal, na medida em que SP, por não ter tido seu processo de desenvolvimento abalado, não foi tão atuante quanto os Estados intermediários. Nesse sentido, o pacto federativo foi também influenciado por incentivos estatais que produziram, em alguns casos, como o da Zona Franca de Manaus, focos de desenvolvimento irrealistas, com mera linha de montagem sustentada por incentivos fiscais artificiais, regiões caracterizadas pela ausência de recursos estruturais para formação qualificada e alta tecnologia. Sobre a atuação dos Estados intermediários, Dulci (2002, p. 98) argumenta que:

Essa via intermediária, que suplementa a dinâmica de mercado com mecanismos institucionais, constitui a fonte por excelência da guerra fiscal. Pois os seus principais protagonistas são os grandes estados do país, relativamente competitivos no que tange à alocação de investimentos. Alguns deles adquiriram uma longa experiência na formulação de políticas desenvolvimentistas, aparelhando-se, para tanto, com instituições públicas de planejamento, de serviços de infraestrutura, de financiamento e de captação de investimentos. O uso de incentivos fiscais, nesse contexto, seria apenas uma das formas de viabilizar suas estratégias de industrialização. No entanto, é a forma mais visível e também a mais controversa.

Durante a década de 90 e início dos anos 2000, os Estados disputaram de forma acirrada importantes investimentos. Dulci (2002) observa os três principais setores econômicos que estiveram no centro das disputas fiscais, a saber: a indústria automotiva, a indústria de alta tecnologia e a agroindústria. O autor constata que houve grandes disputas envolvendo os Estados do RS, BA, MG, PR, RJ, ES, SC e SE, e após certa evolução nas disputas, quando se vislumbra o acirramento da guerra fiscal, vê-se a atuação de SP.

Dentre aqueles que sofreram maiores perdas na agroindústria está MG, que chegou a perder 65% de seus abatedouros de carne bovina. O Estado de Minas também perdeu importantes indústrias para o Estado de GO, tais como a Nestlé, a Itambê e a

Cotochés, e para o Estado de SP, como a Parmalat. Já o Estado do PR sofreu no setor automotivo, com o fechamento da Chrysler devido à queda acentuada na venda de seus produtos. Os Estados da BA e do SE obtiveram êxito na guerra fiscal por causa das excessivas reduções no ICMS e dos importantes incentivos do BNDES para a implementação de parques industriais artificiais. Deve-se considerar também que, nos Estados do NE, há utilização de mão-de-obra precária e barata, devido à inexistência de sindicatos e de cursos superiores específicos de qualificação. O êxito dos Estados do NE nas disputas fiscais é fruto também das pressões da bancada nordestina do PFL, liderada pelo então Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), sobre o Governo.

Observa-se que Estados como MG e RS encontram maiores dificuldades nas disputas fiscais, na medida em que a arrecadação do ICMS importação vai de encontro com a arrecadação do ICMS exportação. Desenvolvidos por via intermediária, dependem ainda de mercados consumidores externos, como o de SP. Nesse sentido, apesar de terem certa infra-estrutura, os governos estaduais intermediários enfrentam maiores dificuldades em conceder incentivos fiscais. As perdas observadas em MG são exemplos dessa situação paradoxal. Para Dulci (2002, p. 99):

O caráter intrincado da questão revela-se pelo envolvimento dos grandes estados da federação na disputa por macroprojetos industriais de capital externo embora ele manifeste-se igualmente por outros focos de controvérsia a respeito de impostos e subsídios públicos, atingindo os mais variados setores da economia.

O Estado de SP, ao se sentir ameaçado pela guerra fiscal, impõe um modelo setorial de incentivos fiscais. A iniciativa mais notória foi a do SIMPLES com possibilidade de redução do ICMS de 18% para 1% nas pequenas empresas e para zero nas microempresas, desde que 80% de suas compras fossem feitas dentro do Estado. Dos 7% cobrados do setor avícola, mesmo valor cobrado pelo RS, possibilitou reduções de até 5%. Há grande disparidade entre os incentivos interestaduais na avicultura, compare-se, por exemplo, as alíquotas de 7% oferecidas por SP e RS com as de GO e MG, respectivamente, de 3% e de 0,1%.

Em 2000, SP ganhou a competição pela Embraer utilizando-se, além dos incentivos fiscais, de 109,2 milhões da FAPESP, que contribuiu com a construção de um parque tecnológico voltado ao setor. Fatores ligados à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico favorecem também a maioria dos investimentos em

informática em SP. Destaca-se também, na guerra fiscal, segundo Dulci (2002, p. 101), a disputa vencida por SP junto ao Estado do Amazonas na aprovação da nova lei de informática em 2001, na qual:

Por iniciativa de senadores do Nordeste, articulou-se um acordo em torno da meta de obter certo equilíbrio na distribuição de incentivos entre os Estados. Conforme a Emenda aprovada, um estado ficaria impedido de aprovar novos projetos se, nos dois anos anteriores, tivesse recebido mais da metade do total de incentivos previstos na lei. Seria um meio de dificultar a concentração das indústrias de informática e automação em São Paulo. No entanto, esse artigo foi vetado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso ao sancionar a lei. O veto correspondeu ao empenho conjunto do Ministério do Desenvolvimento e do governo de São Paulo, atendendo aos interesses da indústria do Sudeste representados pela ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica).

No núcleo da disputa estavam os Estados de SP e do AM, mas durante as negociações, observou-se também a atuação de lideranças parlamentares da BA. O veto foi necessário porque o projeto aprovado pela Câmara, que interessava à bancada paulista, foi alterado no Senado:

O sentido do projeto era precisamente o de internalizar a cadeia produtiva do setor. E atendia bem ao interesse de São Paulo, que argumentava em favor da isonomia nas condições de investimento entre os Estados. Em condições de equivalência fiscal, São Paulo esperava abrigar a maior parte dos novos projetos. (DULCI, 2002, p. 102).

No final de 2003, o então governador de São Paulo, Geraldo Alkmin (PSDB), promoveu uma série de reduções, através de seis decretos, incentivando diversos setores produtivos como os de aeronaves, de aparelhos de telefonia celular, de informática, da construção civil e da indústria de alimentos. A justificativa do Governo de São Paulo foi a da adoção de medidas de proteção à economia paulista em face dos incentivos fiscais concedidos por outras unidades da Federação. Esse argumento também foi utilizado pelos demais entes federados nos diversos momentos em que concederam incentivos fiscais.

Segundo o secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, Luiz Tacca Júnior, o sistema tributário brasileiro necessita de medidas que garantam o crescimento dos

Estados, dentro de uma competição regulada por certos limites de tributação. Para o secretário, a harmonia entre os Estados deve compreender também certa dinâmica tributária, porque garante certa competitividade e desenvolvimento aos entes federados:

O objetivo de crescer tem de ser compatibilizado com o objetivo de arrecadar. É isso que autoriza o Estado de São Paulo a defender uma reforma ampla da tributação do consumo no Brasil. Para alcançar esse objetivo, a sobreposição de tributos tão complexos e desarmônicos, como se tornaram o ICMS e o PIS/Cofins, poderá dar lugar a um IVA harmonizado, com competências exclusivas para a União e para os Estados, que possa racionalizar o nosso combalido sistema de tributação indireta. [...] a harmonização não poderá confundir-se com uniformização. Algum espaço terá de ser deixado para que o Estado possa alterar a alíquota do IVA, de modo a ajustar suas receitas às necessidades de gasto. (TACCA, 2007, p. 1).

Observa-se que a atuação dos parlamentares no Legislativo é influenciada pelos interesses estaduais, intensificados pelas disputas fiscais que proporcionam a atração de importantes investimentos regionais. A dificuldade do Executivo em estabelecer um novo pacto federativo está em coordenar estrategicamente diferentes processos de desenvolvimento, apresentados neste estudo através de Dulci (2002), que identificou quatro vias distintas. Vê-se também que qualquer tentativa federativa de renegociação do pacto fiscal deve levar em consideração o crescimento tributário dos Estados e, também, dos Municípios, no caso específico de alguns focos de desenvolvimento local, como o do Sul de MG e do Triângulo Mineiro. No caso de NO e NE, deve-se considerar também o fortalecimento de políticas de infra-estrutura para a garantia de tecnologia e de qualificação superior adequada de recursos humanos na SUDAM e na SUDENE.

Observar-se-á, na seção de “Análise dos Créditos Adicionais”, que 80% dos parlamentares presentes nas discussões de Auxílio Financeiro são oriundos, segundo a as definições de Dulci (2002), dos Estados responsáveis pela guerra fiscal.

No Legislativo, como enfatizam Figueiredo e Limongi (1995, 1999), os partidos políticos, através de suas lideranças e da disciplina partidária, dão previsibilidade aos trabalhos legislativos, garantindo aprovações para o Executivo em importantes políticas. No entanto, o Executivo ainda enfrenta dificuldade em renegociar um novo modelo de arrecadação fiscal, esquivando-se, muitas vezes, em suas iniciativas orçamentárias das discussões que envolvam reforma tributária. Notar-se-á, com a análise dos Créditos adicionais, que o Executivo, apesar de assumir a necessidade de modificações na forma

de arrecadação, destinou maiores recursos às MP's de Crédito Extraordinário, evitando a clivagem dos governadores. O Executivo, diante da necessidade imprescindível de compensação financeira aos Estados exportadores, oriunda do modelo contraditório de arrecadação vigente, centraliza os recursos e os critérios de prestação de contas, fazendo deles uso político e eleitoral.

A administração estratégica dos cinco fatores apontados no início desta seção garante não apenas a superioridade numérica do Executivo sobre o Legislativo, mas também a aprovação de importantes iniciativas políticas nacionais para o desenvolvimento do Brasil, como a simplificação e a regulação do modelo de tributação. A administração estratégica e coordenada das prerrogativas do Executivo, da centralização dos trabalhos legislativos, das alianças de governo e da interação política e financeira com as demais esferas de governo, respeitando-se o crescimento tributário direto de cada esfera, aumenta as chances do Governo Federal aprovar um novo modelo de arrecadação fiscal.

3 AS MEDIDAS PROVISÓRIAS DO EXECUTIVO

A Constituição de 1988 concedeu ao Chefe do Executivo a possibilidade de fazer modificações constitucionais através das MP's caracterizadas por serem tanto um projeto de lei quanto uma lei em vigência (não sancionada) e passíveis de modificações ou veto. As MP's, no momento de sua publicação no Diário Oficial da União, podem se converter tanto em lei como em projeto de lei. Ou seja, tanto como força de lei dentro de um ato normativo, emitido pelo Presidente da República dentro de suas atribuições, como uma proposta de modificação constitucional.

Durante as décadas de 90 e 2000, o Executivo tentou, através de suas prerrogativas constitucionais e da centralização dos trabalhos no Legislativo, fortalecer o Governo Federal diante dos entes federados, fortalecidos com o processo de redemocratização ocorrido na década de 80. Mesmo sendo possível observar o constante fortalecimento político e financeiro do Governo Federal nas duas últimas décadas, pode-se argumentar que o Executivo enfrentou grandes dificuldades em negociar um novo modelo de arrecadação fiscal. A falta de previsibilidade no impacto de suas iniciativas e dos custos financeiros e políticos sobre o Legislativo e a opinião pública podem ter contribuído para o fracasso na definição de um novo pacto fiscal.

Esta seção discute a necessidade de previsão de cenários institucionais por parte do Executivo, que estrategicamente deve privilegiar as expectativas de crescimento político e financeiro em diferentes esferas, abdicando, se for o caso, de seus próprios recursos financeiros para obter êxito em suas iniciativas.

A Constituinte de 1988 optou por deixar em aberto a possibilidade de modificações pós-Constituinte, como forma de aprimoramento e adequação de suas leis aos novos padrões institucionais brasileiros que iriam, a partir de então, se desenvolver. A Constituinte também optou por centralizar no Executivo Federal as diretrizes para a criação de novas instituições e novas leis ou modificações constitucionais. Ou seja, ela não optou pela descentralização decisória de fato, mas apenas colocou em sua agenda a possibilidade de discussão sobre o tema, não permitindo, naquele momento, alto grau de autonomia das instituições vinculadas ao Executivo. Evidentemente, deve-se levar em conta as limitações históricas daquele momento, tais como o crescente endividamento

do Estado, e, com isso, um reduzido campo de manobra política. Entretanto, tendo como parâmetro o período anterior à Constituição de 1988, pode-se considerá-la um avanço, mesmo com certas limitações impostas pelo momento, pois ela introduziu o tema da descentralização e da ampliação da participação política no Estado.

Autores como Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) lembram que a possibilidade de emitir propostas constitucionais como força de lei associada ao alto grau de personalismo político do sistema partidário eleitoral brasileiro possibilitou ao Executivo alto grau de emissão e de aprovação desse poder em comparação ao Legislativo. O que destituiu sensivelmente o Legislativo de seu papel de poder fiscalizador durante a década de 90.

Do ponto de vista jurídico, as MP's são contestadas devido à sua impossibilidade constitucional lógica, surgida no momento em que uma proposta de modificação constitucional se converte em lei, sem necessariamente passar pelo procedimento democrático de discussão e aprovação bicameral. Outros problemas podem surgir no ato de publicação de uma MP. Durante vinte dias, pelo menos, uma MP pode funcionar como força de lei, trazendo com ela dois problemas: **primeiro**, se Ato Inconstitucional, gera-se ônus ao Estado e ao Judiciário em detrimento a possíveis casos de apelação da MP emitida; **segundo**, se Ato Constitucional, gera-se ônus em relação aos processos de apelação em relação à lei anterior à MP.

De acordo com a jurisprudência, e a partir de certo consenso procedimental entre os ministros do STF, prioriza-se a construção de consenso na Câmara para aprovação de um MP, ou seja, o Judiciário só intervém com Ato de Inconstitucionalidade se a questão de relevância federal não for respeitada ou se cláusulas pétreas da Constituição não forem cumpridas. Pode-se considerar tal comportamento como um *modus operandi*, surgido entre os ministros do STF a partir do desenvolvimento da democracia brasileira pós-88. Tal conduta surge como uma suposta tentativa do Judiciário em não intervir em questões partidário-ideológicas.⁹ O Judiciário não se abstém do seu direito de veto porque está inserido no contexto político institucional com as demais esferas e reconhece a necessidade de discussão e de aprovação partidário-ideológica no Legislativo de uma MP.

⁹ O objetivo não é entrar nas questões do Judiciário especificadamente, mas pode-se concluir, de forma lógica, que, mesmo se abstendo de seu poder de veto, o Judiciário toma uma posição em relação às demais instâncias.

O ônus gerado a partir da conversão em lei de uma proposta de modificação Constitucional pode aumentar se esta for prejudicada ou não atingir quorum necessário no Legislativo. Quanto maior o tempo de vigência de uma MP prejudicada ou modificada, maior o ônus para o Estado. Tem-se como exemplo a MP nº 303/2006: ela estabelece que os débitos de pessoas jurídicas junto à SRF, à PGFN e ao INSS, com vencimento até 28/02/2003, podem ser, excepcionalmente, parcelados em até 130 prestações mensais e sucessivas, e entre outras disposições, altera a legislação tributária federal em diversos aspectos. A Câmara dos Deputados não conseguiu aprovar as mudanças feitas pelo Senado nessa MP, que permitem esse novo parcelamento das dívidas das empresas, pois o quorum para votação da MP não foi atingido em dois dias. Era necessária a presença de 257 deputados, quando estavam presentes apenas 244 parlamentares na Casa. A MP perdeu sua validade e foi arquivada.

Durante seu curto prazo de vigência, percebe-se não somente o ônus de sua existência, como também o jogo político eleitoral decorrente desse procedimento. Em notícia da Agência Radio Brás de 24 de outubro de 2004:

O líder do PT, deputado Henrique Fontana (RS), disse que apesar do arquivamento, os efeitos da MP foram atingidos: - Desde a semana passada sabíamos da dificuldade de quorum para votar essa MP. De qualquer maneira, o essencial desse sistema de renegociação de dívidas já foi consolidado, porque por 90 dias ficou aberto o prazo e milhares de empresas já aderiram a ele. (LOURENÇO, 2006, p. 1).

Segundo o Deputado Henrique Fontana, na notícia, a MP nº 303 foi uma boa medida porque serviu para milhares de empresas renegociarem suas dívidas em um precedente de noventa dias. Segue, a partir dessas afirmações, uma seqüência de procedimentos duvidosos: quais são as empresas favorecidas e qual o grau de proximidade dessas com o Executivo? Por que foram favorecidas? O procedimento utilizado desrespeita a Constituição, causando ônus às contas públicas?

A dívida privada teve um aumento de 10% nesse período, devido a um empréstimo externo da Empresa Vale do Rio Doce (CVRD) para a aquisição da empresa canadense INCO. O negócio, que envolveu o pagamento inicial de US\$ 13,2 bilhões por 75,66% das ações da empresa canadense, foi financiado por um empréstimo-ponte de dois anos, obtido, principalmente, junto a bancos estrangeiros. Para pagar parte dessas dívidas, a Vale protocolou na Comissão de Valores Mobiliários

(CVM) um pedido de oferta pública de R\$ 5 bilhões em debêntures (títulos de dívida privada). Essas debêntures não são conversíveis em ações da Vale e devem ser resgatadas quando estiver encerrado seu prazo de vencimento. O empréstimo-ponte contratado pela CVRD foi em conjunto com um sindicato composto por trinta e sete bancos para o financiamento da aquisição da INCO. A operação deve possibilitar o alongamento da dívida, já que o fluxo de caixa da Vale não será suficiente para pagar integralmente os mais de US\$ 15 bilhões emprestados em dois anos.

Evidentemente, grupos privados com grandes recursos financeiros, humanos e estruturais conseguiram maiores vantagens. A importância do capital financeiro deve ser observada na medida em que a dívida dos bancos internos chega a 5% do montante total da dívida externa brasileira (somando-se dívida pública e privada em 2006). O grau de importância do capital financeiro envolve não somente o plano econômico, mas também o político, como se observa na matéria da Folha de São Paulo de 29 de novembro de 2006:

Os bancos foram os principais financiadores da campanha de reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT), com doações que somam R\$ 10,5 milhões, segundo a prestação de contas dos candidatos que disputaram o segundo turno da eleição presidencial, enviada à Justiça Eleitoral ontem, último dia do prazo legal. Geraldo Alckmin (PSDB) recebeu montante idêntico, de R\$ 10,5 milhões. Nos dois casos, o principal doador do ramo foi o Itaú, com R\$ 3,5 milhões. Os bancos, como o próprio Lula disse em discurso recente no qual citava os juros altos, nunca ganharam tanto. No ano passado, lucraram R\$ 28,3 bilhões, recorde histórico - e só no primeiro semestre deste ano, R\$ 22,2 bilhões (43% a mais do que em 2005). (NAVARRO; ZANINI, 2006, p. 1).

De acordo com o secretário adjunto da Receita Federal, Carlos Alberto Barreto, em outra matéria à Agência Brasil Notícias do dia 27 de outubro de 2006:

Como a MP-303 tinha validade durante o período de adesão ao parcelamento, os contratos firmados não serão revogados. Mesmo aqueles que parcelaram as suas dívidas em 15 anos, continuarão pagando mensalmente conforme previsto no acordo. (LULA, E., 2006).

Segundo a Agência, o prazo para adesão terminou no dia 15 de setembro, com um total de 147 mil empresas parcelando suas dívidas. A Receita, no curto prazo de

agosto a setembro, arrecadou R\$ 1,9 bilhão com o pagamento dos débitos, e a Previdência, R\$ 472 milhões.

O secretário disse, no entanto, que há uma possibilidade muito remota de o Congresso Nacional editar um Decreto Legislativo anulando o parcelamento. E ainda, que dificilmente o Congresso regulará em sentido contrário, prejudicando o contribuinte. Segundo ele, a MP n° 303 era um anseio da sociedade, que sistematicamente levava esse pleito do parcelamento ao Congresso. Novamente não está claro quem são os segmentos sociais favorecidos. Na hipótese extrema de o Congresso publicar o decreto, o secretário informou que o valor já pago será aproveitado para abater o débito, e o restante da dívida continua pendente.

Evidentemente, qualquer contrapeso estabelecido pelo Legislativo em relação a essa MP surgiria da atuação da oposição ao Governo Lula. Entretanto, o próprio conteúdo da medida favorece tanto ao governo como aos grupos de oposição. A MP n° 303/2006 diminuiu a atuação da oposição no Legislativo, nesse sentido, o Deputado Henrique Fontana (PT) possui razão em dizer que ela foi positiva.

Constituindo-se também como projeto de lei, a partir do ato de sua publicação, uma MP é encaminhada ao Legislativo, que deve apreciá-la em quarenta e cinco dias, caso contrário, passa a regime de urgência, entrando na pauta do dia. As MP's não podem ser apreciadas pelo Legislativo antes de atenderem aos pressupostos méritos constitucionais presentes no Artigo 62. Com o início das votações na Câmara, uma MP pode ser prorrogada apenas se as votações não forem encerradas ou se o Legislativo não disciplinar por decreto as relações jurídicas da casa decorrentes.

Iniciada as votações na Câmara, uma MP pode ser rejeitada ou prejudicada. Nesta instância, o Executivo deve construir maioria qualificada de dois terços com quorum de 51% (257 deputados) para a aprovação da MP. Se obtiver quorum, vai à votação, necessitando de 172 votos a favor (33,53%), podendo ser aprovada ou aprovada com emendas. No Senado é necessário o mesmo quorum, mas com aprovação de 41 senadores (51%) das 81 cadeiras.

O Executivo, ao emitir uma MP, pode ter quatro interesses: **primeiro**, aprová-la como uma política do governo; **segundo**, negociá-la, para que outra política do governo possa ser aprovada;¹⁰ **terceiro**, favorecer grupos, como por exemplo, o caso da MP n°

¹⁰ Esse tipo de comportamento político ganhou força a partir da Constituinte de 1988 (JOBIM, 1994).

303 citado anteriormente; **quarto**, trancar a pauta do Legislativo. A sanção de uma MP aprovada sem modificações é certa, entretanto, se ela for aprovada com emendas, poderá não ser sancionada, pois depende dos interesses do Executivo.

Se for considerada a necessidade de compor maiorias numa democracia presidencialista de coalizão, poder-se-ia concluir logicamente que as MP's aprovadas com emendas seriam preponderantes diante das demais. Mas na prática, a probabilidade maior de sanção de uma MP não está nas aprovações do Legislativo com emendas.¹¹ De acordo com dados fornecidos pela Casa Civil em 2006, o Legislativo só consegue aprovar com emendas, em média, 22% das MP's emitidas pelo Executivo,¹² sendo a Câmara o órgão preponderante nesse coeficiente. Os dados ressaltam apenas a superioridade numérica do Executivo, não apontam para a importância das MP aprovadas com emendas.

Na Câmara, o Colégio de Líderes é responsável por negociações prévias com cada deputado, tendo poder de persuasão sobre os deputados que compõe a maioria para que eles não imponham emendas indiscriminadamente sobre as propostas de lei a serem discutidas e aprovadas. Diante das regras constitucionais e regimentais do Legislativo, as negociações entre Executivo e Legislativo deveriam pender para a coalizão de forças em torno da dualidade participação/oposição dos blocos e partidos parlamentares, limitando o número e a possibilidade de emendas. Deve-se considerar que a relação participação/oposição dentro e fora do Legislativo em sua prática é dinâmica.

No caso da Câmara, a relação participação/oposição está relacionada com migrações partidárias que são majoritárias dentro do mesmo bloco ideológico (SCHMITT, 1999). Diniz (2000, p. 46) ressalta que, do ponto de vista numérico, migrações que se apresentam dentro de um determinado padrão institucional não acarretam em grandes perdas nas votações em plenário para o Executivo:

[...] o parlamentar que troca de legenda busca estar em um partido melhor posicionado para os futuros pleitos eleitorais, daí a correlação entre os principais momentos de troca de legendas e os prazos estabelecidos pela legislação para contagem do tamanho das bancadas partidárias com representação no Congresso, para definição do tempo de propaganda gratuita e para deferimento das candidaturas. Os

¹¹ Essa tendência sofreu um leve declínio de 2% a partir de 11 de setembro de 2001.

¹² A partir da Emenda n° 32/2001 este coeficiente sofreu um aumento de 2%.

partidos, nesse sentido, não são meras aglomerações políticas. Estar no partido x ou y em momentos-chave do processo eleitoral faz diferença.

Apesar de observar as estratégias dos parlamentares, a autora não observa que dentro do cálculo feito pelos parlamentares encontra-se também o recorte político intra-estadual, como um elemento de sobrevivência política, que passa pela clivagem do governador e pelo tipo de relação que ele tem com o Executivo Federal. Nesse sentido, as estratégias regionais dos parlamentares também podem encontrar solo fértil na disciplina partidária, como exemplo, na década de 90, tem-se a atuação com êxito da bancada do PFL junto ao Governo Federal, em plena guerra fiscal, garantindo investimentos aos Estados do NE.

O Executivo, para obter êxito em suas políticas, pode utilizar o seu monopólio nas iniciativas orçamentárias. Observa-se também a possibilidade do orçamento ser implementado antes de ser votado e aprovado pelo Legislativo, já que, durante as décadas de 90 e 2000, a maioria de suas propostas anuais foram aprovadas a partir do segundo semestre. Não deixando de considerar que os parlamentares podem, apesar de apoiarem o governo, desencadear um processo de oposição às iniciativas do Executivo e manchar sua imagem junto ao eleitorado, limitando sua capacidade governativa e a possibilidade de reeleição.

O exemplo positivo para o Executivo dado com a MP nº 303/2006, ajuda a entender adoção estratégica do mecanismo de medida provisória e também de seu uso político eleitoral possível através de seu duplo caráter de lei e proposta de modificação constitucional. Deve-se considerar também o ônus financeiro criado para o Estado mediante o tempo de existência de uma MP desse tipo.

O tempo de vigência de uma MP, com ou sem sanção dos órgãos envolvidos, pode determinar o seu grau de interferência na sociedade, que, evidentemente, não foi previamente consultada. Fatores como a amplitude dos grupos atingidos e o tipo de medida editada podem, associadas ao tempo de vigência, aumentar o número de apelações junto ao Judiciário, além de descontentamento crescente no Legislativo.

A previsão dos custos jurídicos de uma MP pode contribuir para que o Executivo possa medir os custos de administração de uma estratégia de implementação política. A racionalidade legal dos magistrados torna-se importante diante dos possíveis

impactos jurídicos provenientes do procedimento de MP. Nesse sentido, uma medida mal formulada pode ir de encontro ao próprio Executivo, criando elementos de contrapeso insustentáveis, como foi o caso extremo da MP n° 168/1990, conhecida como o bloqueio dos cruzados novos, na qual:

Ultrapassada a perplexidade inicial, os cidadãos foram à Justiça Federal como nunca havia ocorrido antes em nossa história. Daquelas filas nas portas dos fóruns nasceu a jurisprudência que agora pode afugentar o fantasma 'ressuscitado'. A Justiça Federal de 1º grau e os Tribunais Regionais Federais rejeitaram o 'bloqueio' com uma quase unanimidade raras vezes verificada. Todos os fundamentos então utilizados em dezenas de milhares de decisões permanecem válidos e constituem cláusulas pétreas, vale dizer que nem mesmo por emenda constitucional podem ser revogadas. Para lembrar apenas as mais importantes, fiquemos com a proteção ao ato jurídico perfeito, a exigência de um devido processo legal para que alguém seja privado dos seus bens e a vedação à tributação com efeito de confisco. Além disso, muitos juízes federais consideraram ser o bloqueio um empréstimo compulsório disfarçado, que, em conseqüência, só poderia ter sido instituído por intermédio de lei complementar e com a observância do princípio da anterioridade. (DINO, 2002, p. 1).

O Executivo, ao emitir uma MP, impõe condicionantes à sociedade, que se torna obrigada a cumprir as MP's convertidas em lei. Se o Judiciário deve se manifestar em vinte dias, e o Legislativo em quarenta e cinco, a sociedade só poderá se manifestar se constituir processo junto ao Judiciário, com conseqüente aumento dos custos individuais em curto prazo. O aumento dos custos individuais potencializa a ação coletiva, ou seja, contribui para o agrupamento político de diferentes segmentos sociais quando se torna uma estratégia mais custosa em relação à atividade grupal. Um elemento a ser considerado também, no caso do bloqueio dos cruzados novos, é o alto custo político gerado ao próprio Executivo pela impopularidade da medida junto à sociedade. A MP n° 168/1990 gerou custos insuportáveis à manutenção do Governo Collor.

Percebe-se, assim, a necessidade não só de previsão do impacto de uma medida de governo implementada através do procedimento de MP, mas também, do gerenciamento político estratégico do Executivo sobre as suas próprias MP's. O Judiciário, em parceria com o Executivo e o Legislativo, é um importante elemento institucional, porque pode dar maior previsão dos custos jurídicos a serem assumidos pelo Governo Federal e pelos governos estaduais, diante da implementação de uma política através de um procedimento de MP.

Observe-se também que o Executivo obtém êxito em suas iniciativas quando privilegia as expectativas de crescimento político e financeiro em diferentes esferas institucionais. Se, por um lado, o partido de governo é obrigado a abdicar de certos recursos orçamentários, por outro, pode potencializar seu desempenho político eleitoral, como o que foi visto com a MP n° 303/2006. Propostas que restringem diretamente as expectativas de crescimento político e financeiro, como o caso extremo da MP n° 168/1990, tendem ao fracasso. O Executivo pode ser bem sucedido mesmo quando faz uso político eleitoral de suas iniciativas, privilegiando determinados setores em detrimento de outros, na medida em que os setores desfavorecidos não se sintam ameaçados.

4 ANÁLISE DAS INICIATIVAS DO EXECUTIVO

No Governo Lula são identificados dois tipos de MP's de Créditos Adicionais para os Estados e Municípios, que podem ser agrupadas em: **primeiro**, as MP's de Auxílio Financeiro, que estão diretamente relacionadas com as alíquotas dos Estados na participação do ICMS e com questões relacionadas à reforma tributária. São elas: MP's n° 193/2004, n° 237/2005, n° 271/2005 e n° 328/2006. **Segundo**, as MP's de Crédito Extraordinário, que são historicamente utilizadas pelo Executivo para evitar a clivagem das autorizações legislativas. São elas: MP's n° 49/2002, n° 162/2004, n° 194/2004, n° 236/2005 e n° 270/2005.

Créditos adicionais são instrumentos retificadores do orçamento originariamente aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República, dando solução e continuidade às ações administrativas. Há duas modalidades constitucionais de Crédito Adicional: i) os Créditos Extraordinários, que são instrumentos direcionados a sanar a insuficiência de recursos não programados no orçamento da LOA e ii) os Auxílios Financeiros, que são instrumentos de compensação financeira destinados aos Estados exportadores para diminuir os efeitos dos fortes desequilíbrios existentes nas alíquotas do ICMS.

A Tabela 1 compara os valores disponibilizados entre as MP's de Auxílio Financeiro e as MP's de Crédito Extraordinário. Numericamente, no Governo Lula, os dois tipos de créditos adicionais se igualam em quatro MP's. A principal diferença entre os dois tipos é o montante disponibilizado em todo o período para cada uma delas: dos 20 bilhões de reais gastos em Crédito Adicional, **76,86%** foram recursos destinados ao Crédito Extraordinário, diante dos **23,14%** aplicados em Auxílio Financeiro.

Percebe-se que o Executivo enfrenta maiores dificuldades em medidas de Auxílio Financeiro devido à complexidade das questões tributárias. Quando uma medida de Auxílio Financeiro entra na pauta do Legislativo, coloca-se em discussão o modelo tributário brasileiro, principalmente as questões sobre as possíveis formas de arrecadação do ICMS estadual, onde os interesses dos estados sobre as importações (ICMS - Importação) ainda prevalecem em detrimento dos interesses exportadores (ICMS - Exportação). A necessidade de sobrevivência orçamentária faz com que os Estados optem pelos impostos e pelos incentivos à importação, evitando a dependência

de repasses financeiros do Governo Federal através de um fundo de compensação, inexistente até 2007.

Tal condição é criada pela existência de um modelo de transição tributária, estabelecido diante das inúmeras dificuldades para a aprovação de uma reforma tributária ampla, e que se estrutura a partir de dois modelos de tributação: i) os impostos progressivos diretos, ainda com alíquotas discrepantes sobre a renda, e ii) os impostos indiretos de valor agregado, que procuram se contrapor à tributação cumulativa.

Observa-se no sistema tributário brasileiro, só em 2007, em média 115 alíquotas cobradas no ICMS e fortes discrepâncias entre elas.

Tabela 1 – Comparação entre os valores disponibilizados nas iniciativas de Crédito Extraordinário e de Auxílio Financeiro editadas pelo Executivo

| Crédito Extraordinário | | | |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------|----------------|
| MP's | R\$* | % Sub-Total | % Total |
| 270/2006 | 8.250.908.968,00 | 53,44 | 41,07 |
| 236/2006 | 2.890.000.000,00 | 18,72 | 14,38 |
| 194/2005 | 900.000.000,00 | 5,83 | 4,48 |
| 162/2005 | 3.400.000.000,00 | 22,02 | 16,92 |
| Sub-Total | 15.440.908.968,00 | 100,00 | 76,86 |
| Auxílio Financeiro | | | |
| MP's | R\$* | % Sub-Total | % Total |
| 328/2006 | 1.950.000.000,00 | 41,94 | 9,71 |
| 271/2005 | 900.000.000,00 | 19,35 | 4,48 |
| 237/2005 | 900.000.000,00 | 19,35 | 4,48 |
| 193/2004 | 900.000.000,00 | 19,35 | 4,48 |
| Sub-Total | 4.650.000.000,00 | 100,00 | 23,14 |

Fonte: www.camara.gov.br.

Na Tabela 2, observa-se uma maior tendência do Legislativo produzir emendas nas MP's de Auxílio Financeiro de iniciativa do Executivo. Em relação aos Créditos Extraordinários, o excessivo número de emendas na MP nº 270/2005 é fruto das tentativas de redirecionar recursos para redutos eleitorais, sem êxito, do Deputado Bismark Maia do PSDB/CE.

Diante das duas modalidades de Crédito Adicional, observa-se a atuação do Executivo e dos Estados e Municípios. Quando o Executivo emite uma proposta por MP de Crédito Adicional, deve-se considerar também outras duas esferas governamentais, a saber: i) o Legislativo e ii) os ministérios. No caso orçamentário, especialmente o Ministério da Fazenda.

Tabela 2 - Comparação entre o número de emendas nas iniciativas de Crédito Extraordinário e de Auxílio Financeiro editadas pelo Executivo

| Crédito Extraordinário | Emendas | % | Relator | Partido | UF | Região |
|-------------------------------|----------------|---------------|-------------------|----------------|-----------|---------------|
| nº 270/2005 | 24 | 92,31 | Gervásio Oliveira | PMDB | AP | NO |
| nº 236/2005 | 0 | 0,00 | Pedro Novais | PMDB | MA | NE |
| nº 194/2004 | 0 | 0,00 | Eduardo Gomes | PSDB | TO | NO |
| nº 162/2004 | 2 | 7,69 | Pedro Novais | PMDB | MA | NE |
| Total | 26 | 100,00 | - | | | |
| Auxílio Financeiro | | | Relator | Partido | UF | Região |
| nº 328/2006 | 8 | 17,78 | Neucimar Fraga | PR | ES | SE |
| nº 271/2005 | 2 | 4,44 | Betinho Rosado | PFL | RN | NE |
| nº 237/2005 | 18 | 40,00 | Murilo Zauith | PFL | MS | CO |
| nº 193/2004 | 17 | 37,78 | Osmar Serraglio | PMDB | PR | CO |
| Total | 45 | 100,00 | - | | | |

Fonte: www.camara.gov.br.

De forma geral, no Governo Lula, observa-se que o Executivo atua de forma coordenada, utilizando-se do Ministério do Planejamento para definir as medidas mais importantes, e da Casa Civil para construir sua base de governo e administrar suas iniciativas políticas no Legislativo. A atuação do Executivo torna-se preponderantemente política, com estratégia de expansão eleitoral sobre os partidos de oposição. Já o Legislativo encontra-se diante dos impasses entre Executivo e governadores e das disputas entre os partidos da base governista e da oposição. A participação ministerial da Fazenda no jogo de forças políticas entre Executivo e governadores, apesar de suas justificativas técnicas, é influenciada pelos interesses do Executivo e pelas estratégias estabelecidas pela Casa Civil. O Ministério da Fazenda atua também com os partidos no Legislativo, produzindo acordos.

O Ministério da Fazenda, durante as décadas de 90 e 2000, esteve no centro das relações fiscais intergovernamentais, tornando-se um órgão estratégico nos acordos produzidos entre o Executivo e o Legislativo. Deve-se considerar também que o Ministério da Fazenda deteve, após a aprovação do Legislativo, prerrogativas de controle sobre os repasses adicionais para os Estados e Municípios. Tais prerrogativas permitiram, e ainda permitem, a suspensão dos repasses caso as informações necessárias ao controle sobre as aplicações dos recursos nos Estados não fossem entregues à Fazenda.

Duas limitações podem ser vistas no relacionamento entre o Ministério da Fazenda e os Estados: a **primeira** é a ausência de critérios prévios para a entrega de

informações. A **segunda** é a de que a Fazenda dependeu, e ainda depende, para o controle dos repasses adicionais, das informações dos órgãos submetidos aos entes federados. Se por um lado o Governo Federal pôde fazer uso político estratégico com os repasses adicionais, por outro, governou com autonomia limitada, na medida em que enfrentou dificuldades ao administrar a aplicação dos recursos.

O Legislativo é um órgão importante para o Executivo porque pode fiscalizar a aplicação dos repasses do Governo Federal. Nesse sentido, é fundamental que o Executivo relacione-se de forma interativa com o Legislativo. Tal interação não pode possibilitar apenas a projeção de carreiras fora do Legislativo, centralizando as expectativas políticas apenas em cargos do Executivo, mas deve também fortalecer o Legislativo, na Câmara, através da construção de carreiras políticas internas, como a da atuação em diferentes Comissões e Subcomissões.

A centralização na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes, observada por Figueiredo e Limongi (1999), é fundamental para a aprovação das políticas do Executivo, mas a arquitetura de uma estratégia institucional que possibilite a profissionalização e o desenvolvimento dos parlamentares em Comissões e Sub-Comissões, através de presidências, relatorias e fóruns de discussões com poderes legislativos, é fundamental para o acompanhamento e fiscalização dos repasses constitucionais. A simples aprovação de políticas não impede o uso eleitoral de recursos, assim como não impede que tais recursos sejam repassados para os partidos de oposição, na medida em que é a burocracia do Ministério da Fazenda que define os critérios de repasses e de fiscalização a partir da obrigatoriedade de informações a serem disponibilizadas pelos Estados.

Durante as duas últimas décadas, o Executivo optou, estrategicamente, por esvaziar as discussões nas Comissões e Sub-Comissões e favoreceu a rapidez das votações de suas iniciativas em plenário. No Governo Lula, observa-se também uma estratégia política-eleitoral em que as aprovações de Créditos Adicionais são colocadas na pauta de dezembro, para que os recursos sejam repassados a partir de janeiro do ano seguinte. As aprovações, assim como nos governos anteriores, continuam sendo obtidas diante de parlamentares que não conseguem identificar ao certo o que estão realmente votando. O Governo Lula optou também por associar diferentes matérias em uma única MP, tentando aprovar, desse modo, diferentes políticas com uma única MP. As MP's de

Crédito Adicional, destinadas aos Estados e Municípios, também foram associadas a outras políticas.

Um importante fator na análise do processo decisório é o da composição das relatorias que, no caso das MP's de Crédito Adicional, foram predominantemente ocupadas por grandes partidos. O perfil dos relatores contribui para o entendimento do processo decisório na medida em que seus pareceres, quando emitidos em plenário, influenciam fortemente as aprovações. Mediante acordo com os partidos no Legislativo e a indicação de um relator favorável à proposta do Executivo, a aprovação de uma MP após a leitura de seu parecer no plenário é quase certa. Observa-se, nas oito MP's analisadas, que após a leitura em plenário dos pareceres dos relatores existe uma forte tendência de aprovação, restando à oposição apenas a tentativa, muitas vezes frustrada, de adiar a votação para outra sessão.

Os pareceres dos relatores devem emitir posições favoráveis ou contrárias à aprovação de MP's em três aspectos: i) o de relevância e urgência; ii) o de adequação financeira e iii) o de mérito. No caso das oito MP's de Crédito Adicional, não houve nenhum relator contrário aos critérios necessários à admissibilidade para votação em plenário, nem da base governista nem da oposição, embora, alguns relatores tenham ressaltado a necessidade de regulamentação por lei complementar do Fundo de Compensação dos Estados e Municípios. Observa-se que a inexistência de regulamentação do Fundo de Compensação foi utilizada para justificar a relevância, como forma de “corrigir” distorções fiscais, a urgência, devido ao tempo “hábil” para o cumprimento das metas fiscais, e a adequação financeira em “função” do cumprimento da LDO.

A Tabela 3 compara as duas modalidades de Crédito Adicional editadas pelo Executivo através do perfil partidário, estadual e regional de seus relatores. Quatro partidos, nenhum de esquerda, participaram das relatorias de Crédito Adicional: o PMDB, em primeiro lugar, ficou numericamente com quatro relatorias (58%) e R\$ 15.440.908.968,00, o que equivale a **76,86%** do total de recursos destinados ao Crédito Adicional, dos quais aproximadamente R\$ 14,5 bilhões (94,17%) são de Crédito Extraordinário e R\$ 900 milhões (19,35%) de Auxílio Financeiro. O segundo partido em número de relatorias é o PFL, com duas, especificamente na modalidade de Auxílio Financeiro, com R\$ 1,8 bilhão (38,71%) em recursos. O PSDB e o PL se igualam em

montante de recursos, com R\$ 900 milhões cada, mas diferenciam-se nas modalidades de crédito. Constatase que o PL é o único partido pequeno entre os quatro partidos presentes nas relatorias.

Considere-se, a partir do montante orçamentário estadual, a participação de pequenos Estados nas relatorias, sendo, do ponto de vista regional, a participação majoritária de NE, NO e CO. O NE obteve relatorias com aproximadamente R\$ 7 bilhões (35,79%) do montante total de Crédito Adicional, sendo R\$ 6,3 bilhões (40,74%) em Crédito Extraordinário, com Pedro Novais do PMDB/MA em duas relatorias, e R\$ 900 milhões (19,35%) em Auxílio Financeiro, com Murilo Zauith do PFL/RN como relator¹³. O NO aparece com aproximadamente R\$ 9,1 bilhões (59,26%) dos recursos em Crédito Extraordinário, representando 45,55% do montante total dos Créditos Adicionais do Executivo, já que o NO não obteve relatoria de Auxílio Financeiro. O PMDB do AP ficou com R\$ 8,2 bilhões.

Tabela 3 – Partido, UF e região do relator nas duas modalidades de Crédito Adicional

| Crédito Extraordinário | Relator | Partido | UF | Região |
|-------------------------------|-------------------|----------------|-----------|---------------|
| n° 270/2005 | Gervásio Oliveira | PMDB | AP | NO |
| n° 236/2005 | Pedro Novais | PMDB | MA | NE |
| n° 194/2004 | Eduardo Gomes | PSDB | TO | NO |
| n° 162/2004 | Pedro Novais | PMDB | MA | NE |
| Aliança de governo | | 3 | | |
| Oposição | | 1 | | |
| Auxílio Financeiro | Relator | Partido | UF | Região |
| n° 328/2006 | Neucimar Fraga | PL | ES | SE |
| n° 271/2005 | Betinho Rosado | PFL | RN | NE |
| n° 237/2005 | Murilo Zauith | PFL | MS | CO |
| n° 193/2004 | Osmar Serraglio | PMDB | PR | CO |
| Aliança de governo | | 3 | | |
| Oposição | | 2 | | |

Fonte: www.camara.gov.br.

PFL e PSDB, como oposição nas relatorias, conseguiram apenas R\$ 2,7 bilhões (13,44%) do total de Créditos Adicionais, contra 85,56% da base governista, já que o PT não obteve nenhuma relatoria. O PMDB apareceu como grande partido e forte aliado

¹³ Zauith é fortemente influenciado pelo Senador Jorge Bornhausen do PFL/SC, presidente nacional do partido.

do PT, na medida em que deteve **76,86%** dos recursos, representado por parlamentares do NO e do NE.

De forma geral, todos os relatores estiveram, em algum momento de suas carreiras, ligados a cargos representativos estaduais ou ligados a cargos de nomeação em empresas e órgãos estaduais. Alguns estiveram ligados, inclusive, no início de suas carreiras, a secretarias de Municípios de médio ou de grande porte. Destaca-se que os relatores são advogados, engenheiros, economistas e professores universitários, e que Neucimar Fraga do PL/ES é o único que cursou, de maneira incompleta, o curso de administração de empresas.

Na Tabela 4, diante dos partidos que compuseram as discussões em plenário, percebe-se que, nas duas modalidades de Crédito Adicional, a oposição obteve 57,89% de participação com 22 parlamentares, enquanto que os partidos da base governista aparecem com 42,11% de participação. Observa-se também que 70% dos parlamentares são oriundos de Estados apontados por Dulci (2002) como responsáveis pela intensificação da guerra fiscal, com 11 parlamentares (57,89%) nos Créditos Extraordinários e 17 (80,95%) nos Auxílios Financeiros.

Das quatro medidas de Crédito Extraordinário, 8 deputados discutiram as MP's em plenário, com 44,44% de participação da base governista e 55,56% da oposição. Percebe-se um embate entre oposição e partido de governo nas discussões da MP nº 236/2005. Nela, o PT participou com 3 deputados (RJ, RS e PA), apoiado pelo PP/RO, enquanto a oposição utilizou 7 deputados. Considere-se também que não houve a participação da base governista nas discussões da MP nº 270/2005 e da oposição na MP nº 194/2004.

Tabela 4 – Partidos que compuseram as discussões nas duas modalidades de Crédito Adicional

| Crédito Extraordinário | Partidos que compuseram as discussões |
|-------------------------------|--|
| n° 270/2005 | PSOL/PA |
| n° 236/2005 | PFL/AM, PPS/SC, PT/RJ, PT/RO, PT/RS, PDT/RS, PT/PA, PT/MG, PP/RO, PT/SC, PSDB/PA |
| n° 194/2004 | PMDB/RS. |
| n° 162/2004 | PSDB/PR, PT/BA, PP/PR, S.PART./PA, PTB/SP PFL/BA |
| Auxílio Financeiro | Partidos que compuseram as discussões |
| n° 328/2006 | PP/PR, PT/RO, PSDB/PR, PPS/SC, PSDB/SP, PPS/SP |
| n° 271/2005 | PT/RO, PP/ES, PP/RS, PSOL/RS |
| n° 237/2005 | PSDB/SP, PPS/BA, PFL/AM, PT/RO, PP/PR, PPS/SC, PT/RJ, PDT/RS |
| n° 193/2004 | PSDB/PR, PPS/SC, PDT/RS |

Fonte: www.camara.gov.br.

Vê-se, nas MP's de Auxílio Financeiro, uma participação mais ativa e diversificada da oposição, com 12 deputados (31,58%). A sua maior participação foi na MP n° 237/2005. A oposição participou sozinha das discussões da MP n° 193/2004 com deputados do PSDB/PR, do PPS/SC e do PDT/RS. O partido de governo, mesmo diminuindo sua participação de 5 para 4 deputados, diversificou um pouco mais a sua participação em relação as MP's de Crédito Extraordinário.

Deve-se distinguir também o tipo de participação nas discussões em plenário, tanto da oposição como da base de governo. De forma mais coesa, o PFL e o PSDB atuam como oposição, assim como o PT, o PMDB e o PP atuam para o Executivo. Observa-se também que as MP's com maior índice de participação foram focos de disputas entre os partidos da base governista e da oposição. Nas MP's de Crédito Extraordinário vê-se a atuação mais concentrada do partido de governo e da oposição.

A Tabela 5 apresenta o número de deputados que participaram das discussões em plenário das MP's nas duas modalidades de Crédito Adicional. Observa-se certo equilíbrio entre quatro regiões. As regiões que mais participaram das discussões são, respectivamente, SU com 12 deputados (30%), NO com 11 (27,50%), SE com 8 (20%) e CO com 6 (15%). A região NE participou com 3 deputados (7,50%). Ressalta-se que embora baixa, a participação do NE é localizada e ativa. Comparando as duas modalidades de Crédito Adicional, tem-se a participação mais ativa do CO no Crédito Extraordinário e do SU, do SE e do CO no Auxílio Financeiro, observando nessas regiões os Estados destacados por Dulci (2002) como os mais atuantes na guerra fiscal nas décadas de 90 e 2000.

Todas as MP's de Crédito Adicional movimentam recursos que estão sobre a supervisão do Ministro da Fazenda, que define as regras da prestação de informação sobre a efetiva manutenção do aproveitamento de créditos pelos Estados exportadores, submetidos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Tabela 5 – Região dos parlamentares que compuseram as discussões nas duas modalidades de Crédito Adicional

| Regiões | Crédito Extraordinário | | Auxílio Financeiro | | Crédito Adicional | |
|--------------|------------------------|---------------|--------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Deputados | % | Deputados | % | Deputados | % |
| SU | 5 | 26,32 | 7 | 33,33 | 12 | 30,00 |
| NO | 7 | 36,84 | 4 | 19,05 | 11 | 27,50 |
| SE | 3 | 15,79 | 5 | 23,81 | 8 | 20,00 |
| CO | 2 | 10,53 | 4 | 19,05 | 6 | 15,00 |
| NE | 2 | 10,53 | 1 | 4,76 | 3 | 7,50 |
| Total | 19 | 100,00 | 21 | 100,00 | 40 | 100,00 |

Fonte: www.camara.gov.br.

Para uma melhor compreensão das diferenças entre a utilização dos dois tipos de Créditos Adicionais de iniciativa do Executivo, serão analisadas, separada e respectivamente nas Subseções 4.1 e 4.2, as MP's de Crédito Extraordinário e as MP's de Auxílio Financeiro.

Observar-se-á que o Executivo, em suas iniciativas, procura evitar a clivagem do Legislativo, fundamentalmente a do Senado. Ele encontra também contrapeso na Câmara, mesmo quando utiliza suas alianças partidárias e a centralização dos trabalhos legislativos, principalmente quando suas MP's causam ônus direto aos Estados e Municípios. A utilização do jogo de pautas pode não favorecer o Executivo quando fatores externos, com alto grau de indeterminação, intensificam as discussões em determinadas medidas. Assuntos em destaque na mídia e de interesse da opinião pública são estrategicamente utilizados pela oposição e podem frustrar as iniciativas do Executivo, pelo menos por algum tempo.

4.1 Os Créditos Extraordinários do Executivo

O Crédito Extraordinário é caracterizado constitucionalmente como uma modalidade de Crédito Adicional¹⁴. Créditos adicionais são instrumentos retificadores do orçamento originariamente aprovado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo Presidente da República, dando solução e continuidade às ações administrativas. A Constituição de 1988 prevê que “durante a execução do orçamento, é comum a insuficiência de recursos em algumas dotações, inclusive não programadas” (PEREGRINO, 1999, p. 298)¹⁵. Cabe aos ministérios expressar os motivos da utilização de Crédito Extraordinário, isto é, quais as necessidades e as urgências que determinaram a abertura de créditos suplementares e extraordinários, a aplicação que lhes deram, o orçamento gasto e o estado em que se encontram.

A utilização do Crédito Extraordinário, por parte do Executivo, sem a clivagem do Legislativo, é um problema histórico oriundo do império:

As revoluções e pacificações, tanto no Império, como no início do período republicano, exigiram inúmeras solicitações de verbas extraordinárias ao Parlamento. Diversos documentos históricos asseveram que o expediente do Crédito Extraordinário foi utilizado inúmeras vezes como forma de burlar autorizações orçamentárias legislativas. (PEREGRINO, 1999, p. 299).

A falta de criatividade dos órgãos de planejamento, em alguma medida, também se refletia no Senado, instância de origem próxima aos interesses do imperador e que se estendeu ao chefe do Executivo no período republicano. Peregrino (1999) atenta para a atualidade das palavras do Deputado Epitácio Pessoa, que, em 1892, após uma autorização de Crédito Extraordinário do Poder Executivo no valor de 267 contos de réis, para pagamentos de despesas realizadas com Revoluções em Mato Grosso e com o desastre do couraçado Solimões, disse:

¹⁴ De acordo com o artigo 167 da Constituição, os Créditos Extraordinários são autorizados por MP's, mas só podem ser abertos em casos de “despesas imprevisíveis e urgentes, **como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62**”. O artigo 62 afirma que, nesses casos, o Presidente da República pode adotar MP's com força de lei, mas deve submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional, que, se estiver em recesso, “será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias”. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

¹⁵ O artigo 41 da Lei nº 4.320 classifica e conceitua os créditos adicionais em i) suplementares, destinados a reforçar a dotação orçamentária; ii) especiais, destinados a despesas que não têm dotação orçamentária

Pois então, não há dinheiro para aumentar o vencimento do funcionalismo público que se debate com a miséria; não há dinheiro para auxiliar, eficazmente, os estudos que, enfraquecidos e depauperados, não podem organizar-se; não há dinheiro para acudir a melhoramentos que se impõem, como urgente e inadiáveis... para a continuação de serviços já iniciados...; mas há dinheiro para pagar ajudas de custo e vencimentos a emissários políticos encarregados de fazerem deposições nos estados; ajudas de custos e passagens a centenas de oficiais do Exército transferidos de todos e para todos os estados da República; mas há dinheiro para se dar de presente aos afilhados do Governo que quiserem passear pela Europa e pela América. (PESSOA, 1892 apud PEREGRINO, 1999, p. 299).

Peregrino (1999, p. 299) atenta também para as discrepâncias nos valores dos Créditos Extraordinários em diferentes políticas, identificando uma variação de **534%** na aplicação desses recursos:

Em 30-11-1915, nos anais do Senado, consta a solicitação de Crédito Extraordinário: até a quantia de 50 mil contos, para ocorrer às despesas com os Estados flagelados pela seca. Desde a Bahia até os sertões do Norte estão inteiramente devastados; as colheitas perdidas, os rebanhos extintos e as populações famintas emigram, bradando por socorro.

De acordo com a Constituição de 1988, o Crédito Extraordinário, por ser uma lei anual submetida à LOA, é vigente até 31 de dezembro, mas pode ser aprovado após esse período, como por exemplo, a MP nº 270, emitida em 2005 e aprovada só em março de 2006. Ressalta-se que durante o Governo Lula apenas essa medida foi aprovada fora do prazo. No entanto, o principal aspecto a ser observado em relação ao Crédito Extraordinário é o de que o Executivo, ao emitir uma MP de Crédito Extraordinário, evita sua tramitação pela CMO, na medida em que a Constituição permite uma nova comissão mista temporária para cada iniciativa do governo.

A atualidade do problema pode ser vista nas palavras do Deputado Cláudio Cajado (DEM/PFL/BA), que faz o jogo de oposição política ao Governo Lula:

Nós apresentaremos uma proposta que elimine do texto da CF a expressão 'tais como', porque entendemos que esta tem sido a brecha para o Governo editar MP's e desrespeitar o conceito correto para utilização deste instrumento. Lula manda MP para aumento de

específica; e iii) **extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas como as que ocorrem em caso de guerra, de comoção interna ou de calamidade pública** (BRASIL, 1988).

salários, criação de órgãos, para o PAC e usa indevidamente Créditos Extraordinários. Isso não pode continuar assim. (FELIPE, 2007, p. 1).

O Deputado não observa que o mecanismo de Crédito Extraordinário também foi uma prática muito comum no governo anterior, utilizada estrategicamente, inclusive junto ao direito de reedições. Em Nota Técnica da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, sobre reformas no prédio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o consultor de Orçamento, Fiscalização e Controle, Luís Gonçalves de Lima Filho, alerta para a necessidade de restrição ao excessivo poder de Crédito Extraordinário dado ao Executivo, em 1999, segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC):

Mesmo fazendo-se um esforço incomum, seria muito difícil concordar com a assertiva de que a não execução das obras objeto desta Medida Provisória poderia vir a causar uma calamidade pública. Falar em guerra ou comoção interna, então, poderia provocar uma exposição ao ridículo. Ainda que se considerasse a conotação exemplificativa do § 3º do art. 167 da Lei Maior, ao utilizar o termo como, teríamos que apresentar justificativas semelhantes à guerra, calamidade pública ou comoção interna, previstas na Carta Magna, para justificar a aprovação desta Medida Provisória. Por outro lado, **despesas imprevisíveis, em nosso entendimento, são aquelas que estão acima da capacidade humana de prever. Portanto, a ocorrência de danos em edifícios públicos de mais de 30 (trinta) anos é perfeitamente previsível, o que justifica a inclusão, na lei orçamentária anual, de dotação específica destinada à sua recuperação.** O que se pode admitir é a eventual insuficiência da dotação orçamentária, e nunca a sua falta. (LIMA FILHO, 1999, p. 1, grifo nosso).

O Executivo, através do Crédito Extraordinário, além de evitar a CMO, pode influenciar na formação de uma nova comissão. A formação de uma nova comissão poderia incentivar a atuação e a ascensão de novos parlamentares no Legislativo, fortalecendo carreiras, mas por ser tratar de comissões temporárias, criam-se ambientes mais propícios ao fisiologismo do que ao fortalecimento de carreiras partidárias.

Ao observar o Congresso estado-unidense, entre 1947 e 1964, Smith e Deering (1985) observam uma hierarquia temporal dentro do Legislativo, ocorrida através de regras de antigüidade que limitam a participação dos membros mais novos e dificultam suas atuações em presidências de Comissões e em relatorias. Os autores, ao observarem as Comissões do Congresso estado-unidense, notam duas normas de comportamento, oriundas do jogo político: a **primeira** é a de que os novos membros devem se

especializar e concentrar suas energias em Comissões com matérias relativas aos seus interesses, que afetam direta e imediatamente seus Estados. A **segunda** é baseada em um princípio de aprendizagem, que recomenda aos novos parlamentares a abstenção da participação ativa nas Comissões e no plenário. Para os autores, tal concepção fundamenta-se em uma crença de que a própria capacitação acabaria servindo como uma importante base de poder quando a antigüidade fosse alcançada.

Smith e Deering (1985) observam que, durante o período, mais de 60% dos presidentes de Comissões mantiveram suas posições por mais de cinco anos, sendo que 24 deputados legislaram por mais de uma década. O período é marcado por grande estabilidade no sistema de Comissões, tanto na Câmara como no Senado, com 80%, em geral, de parlamentares reeleitos. Segundo os autores, os presidentes das Comissões apresentaram grande longevidade e detiveram funções estratégicas e decisivas ao processo decisório.

De acordo com os autores, estudos legislativos do mesmo período demonstram a presença de um conjunto de normas fortes e informais que orientavam condutas individuais. Observando o Senado Federal estado-unidense no final dos anos 50, Matthews (1960, p. 92) diz que:

O Senado tem suas regras do jogo não escritas, suas normas de conduta, seu modo aprovado de comportamento. Algumas coisas simplesmente não são feitas, outras são encaradas com ampla aprovação. 'Há grande pressão por conformidade, é como viver numa cidade pequena' disse um de seus membros.

É necessário ressaltar que os autores observam um período de austeridade dos EUA, com estabilidade e crescimento institucional interno e externo contínuo após o fim da segunda guerra mundial. Período em que o Executivo, através da administração de uma estratégia de composição da presidência do Legislativo e das presidências de suas Comissões, muitas delas fracionadas em Sub-Comissões, aglutinou em torno de si forças políticas necessárias ao fortalecimento do Governo Federal e conseguiu impor racionalidade e eficácia institucional na aprovação de seu orçamento. Essas condições institucionais são distintas das condições as quais o Brasil esteve submetido.

No caso brasileiro, é conhecida a dificuldade histórica em atrair recursos humanos e estruturais, surgida logo na origem de um país de proporções continentais

como o Brasil, e que se manteve, pelo menos em parte, até os tempos atuais (PRADO JR, 1988). Historicamente, o desenvolvimento societal foi dificultado pela trajetória de altos gastos orçamentários em dois segmentos: i) na saúde, para a conservação da mão-de-obra produtiva e ii) no exército, na manutenção de uma estrutura militar para combater movimentos anti-republicanos (CARVALHO, 1996). Hoje, os ministérios com maior orçamento ainda são os da Saúde, da Defesa e da Previdência Social.

No Governo Lula, a primeira iniciativa de Crédito Extraordinário foi a MP n° 162/2004, que abriu crédito em favor de transferências a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios no valor de 3 bilhões e 400 milhões de reais, justificada na Emenda n° 6/2004, pelo Ministro Guido Mantega, através da necessidade de transferir 2 bilhões e 890 mil reais em recursos para a compensação da perda na arrecadação de ICMS sobre as exportações dos Estados exportadores. Dos recursos, foram destinados 510 milhões de reais ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). É importante destacar que a MP n° 162, criada em janeiro 2004, passou por discussões na CMO. A MP foi editada em ano eleitoral, sendo que, na própria emenda, o Ministro ressaltou que na LOA de 2004 não estava prevista a dotação para transferência de recursos em atendimento à Lei Complementar n° 87 de 1996, conhecida como Lei Kandir, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte, interestadual e intermunicipal, e de comunicação. O ministro observa que no ano de 2004 foram disponibilizados recursos para um fundo, denominado “Fundo de Compensação das Exportações”, mas que o fundo não havia sido regulamentado, não existindo até aquele momento. O ministro não discute o fato de a medida direcionar recursos do Fundo de Compensação das Exportações para o FUNDEF.

Duas emendas foram propostas de acordo com os seguintes argumentos: a EMC-1, feita pelo Deputado Eduardo Sciarra do PFL/PR, propõe vetar o uso dos recursos do Fundo de Compensação das Exportações para o FUNDEF. A EMC-2, feita pelo Deputado Tadeu Filipelli do PMDB/DF, propõe a redução dos repasses aos Estados exportadores com a alegação da possibilidade de inoperância do Governo do Estado do Distrito Federal. O Deputado alegou que o governo não cresceu devidamente os recursos conforme o crescimento do PIB, questionando o cálculo destinado à

compensação das exportações. O parecer em plenário do relator do PMDB do MA, Deputado Pedro Novaes, foi favorável ao governo, sendo favorável à aprovação da MP e ao veto das duas emendas propostas. O relator justificou que a EMC-1 não procedia, porque a alocação de recursos do Fundo de Compensação compõe a base de cálculo do FUNDEF, e que a EMC-2 compromete o total das transferências constitucionais aos Estados e Municípios. O parecer do Deputado Pedro Novaes foi aprovado na íntegra.

Durante a apreciação da MP nº 162/2004, três outras MP's, além de um Projeto de Lei (PL), trancaram a pauta em plenário, são elas: i) a MP nº 148/2003, que atribui competências à Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e fixa as diretrizes para implantação de programas especiais de incentivo à adaptação de contratos, trancou a pauta duas vezes, por urgência; ii) a MP nº 154/2003, editada pelo Executivo, que autoriza a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, trancou a pauta uma vez e iii) a MP nº 191/2004, que dispõe sobre a importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica e suas respectivas isenções ou reduções de impostos, também foi objeto de maior interesse da base governista e trancou a pauta uma vez. O PL, que trancou a pauta uma vez, foi o nº 161/2003, editado pelo Deputado Inocêncio de Oliveira do PFL/PE, que garante como benefício eventual o pagamento de um salário mínimo à pessoa com transtorno mental submetida a tratamento médico no SUS. Esse PL levou 19 meses para ser aprovado, foi apresentado em 23/03/2003, mas obteve pouca atenção, sendo aprovado apenas em 16/11/2004.

Observa-se a utilização de diferentes temas no jogo de apreciação de políticas entre o governo e a oposição. O partido de governo ou um partido aliado pede a inversão da pauta do dia quando há interesse na aprovação de determinada política. No caso da oposição, existe a necessidade de previsão das apreciações futuras em favor do Governo, ou seja, prevendo a apreciação de uma medida indesejada, a oposição tenta impedir a inversão da pauta e dificulta a apreciação da matéria que está obstruindo a pauta governamental.

Em junho de 2004 foi editada a MP nº 194 que também abre crédito em favor de transferências a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, no valor de 900 milhões de reais. A Emenda ministerial de justificativa nº 162/2004 acusa a dificuldade de repasses devido à inexistência do Fundo de Compensação das Exportações, que supostamente

inviabiliza a execução orçamentária de 2004. O ministro destacou a necessidade de cumprir o acordo junto aos Estados, pois uma eventual suspensão ou mesmo atraso poderia gerar enormes dificuldades aos entes sub-nacionais, haja vista que os repasses estavam previstos em suas programações orçamentárias. Os recursos continuam sendo fruto do Fundo de Compensação não regulamentado.

A MP nº 194/2004 não foi objeto de tentativas de emendas parlamentares e não recebeu nenhum parecer da CMO. A relatoria ficou sob a responsabilidade de Eduardo Gomes do PSDB/GO, que emitiu parecer favorável à aprovação integral da MP. O relator enfatizou que a CMO não se reuniu para a aprovação, nem deixou claro os motivos e os fatores que influenciaram a impossibilidade de apreciação na Comissão. Ele atentou também para a utilização da falta de regulamentação do Fundo de Compensação das Exportações.

A MP foi discutida por apenas um Deputado do PMDB/RS, mas destaca-se a atuação do Deputado de oposição, Rodrigo Maia do PFL, que tentou manter a matéria em plenário em decorrência da possível apreciação da MP nº 192/2004, que altera a lei federal de reforma agrária (suas normas de aquisição, compra/venda, fixação e indenização ao proprietário do imóvel rural desapropriado por acordo judicial) e que regula o Programa Nacional de Reforma Agrária, atribuindo regras para a utilização de Títulos da Dívida Agrária. Essa medida atribui competências ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que desagradam parlamentares da oposição.

A MP nº 192 trancou três vezes a pauta e em duas outras sessões deixou de ser apreciada por conta do encerramento da sessão. Outros empecilhos para sua votação foram o da falta de quorum e o do cancelamento da ordem do dia, pela atuação de parlamentares governistas que inverteram a pauta em função da MP nº 192/2004 e da MP nº 191/2004.

Rodrigo Maia, do PFL/BA, atuou insistentemente em plenário após a leitura do parecer favorável à aprovação da MP nº 194/2004. Ele pediu a retirada da pauta e o adiamento da sessão, encaminhou e perdeu votação nas duas tentativas. Não satisfeito, pediu a discussão da MP por artigos, perdendo de novo em votação simbólica. Logo após, o Deputado pediu o adiamento da discussão por duas sessões, perdendo novamente. No limite, pediu verificação de quorum e perdeu por insuficiência de deputados no plenário. Os deputados se retiraram do plenário e só retornaram quando

Rodrigo Maia retirou seus requerimentos junto à Mesa Diretora, permitindo a votação da MP nº 162/2004. A matéria seguiu ao Senado e foi sistematicamente aprovada através de um decreto terminativo, voltando para a Câmara para ser sancionada.

Em janeiro de 2005 foi editada uma nova MP de Crédito Extraordinário em favor de transferências aos Estados e aos Municípios, no valor de 2.890 milhões de reais, justificada, novamente, pela compensação de perdas com o ICMS dos Estados exportadores devido à inexistência legal de um fundo de compensação. Trata-se da MP nº 236/2005, que destina 510 milhões de reais para o FUNDEF, utilizado como recurso de compensação financeira, de maneira semelhante a 2004. A MP foi aprovada em março de 2005 sem emendas do Legislativo, mantendo os mesmos valores de transferências da MP nº 162/2004.

Não há um fundo legal de compensação fiscal aos Estados e Municípios, mas existe um planejamento para os recursos disponíveis e há a possibilidade de repassá-los no ano seguinte de eleições, sem a correção da inflação e dos montantes exportados.

O parecer emitido pelo relator Pedro Novaes do PMDB/MA deixou claro que os recursos são decorrentes do cancelamento parcial das dotações alocadas para transferência aos Estados e Municípios. Destacou também o pedido da edição de Crédito Extraordinário do Ministério do Planejamento, devido à possibilidade de descumprimento do programa orçamentário. O relator expôs as mesmas justificativas anteriores para os critérios de aceitação em relação à relevância e à urgência, à adequação financeira e ao motivo da MP, na medida em que não há regularização por lei complementar do fundo de compensação.

Ressalta-se na apreciação da MP nº 236/2005 o excessivo trancamento da pauta, assim como a necessidade de uma sessão extraordinária para sua apreciação. O primeiro trancamento de pauta ocorreu com a MP nº 226/2004 que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Já a MP nº 231/2004, que cria carreiras da Seguridade Social e do Trabalho para lotação no Ministério da Saúde do RJ, e que também regulariza a Previdência Complementar e promove alterações no Instituto Nacional do Semi-Árido, trancou quatro vezes a pauta.

Possivelmente a visibilidade na mídia, obtida com a atuação política na matéria, em um momento em que o Governo do Estado do Rio de Janeiro encontrava

dificuldades na gestão do seu sistema de saúde, fez com que os deputados se dedicassem mais à MP nº 231/2004 do que à aprovação da MP nº 236/2005.

Outra MP que trancou a pauta foi a polêmica MP nº 227/2004, que dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas decorrentes da venda desse produto. A MP teve grandes dificuldades em ser aprovada, passando pela clivagem da CMO que se reuniu e emitiu relatório com 43 propostas de emendas. A MP nº 227/2004 foi aprovada com emendas após muita discussão e disputa em plenário.

Destaca-se a Questão de Ordem levantada pelo Deputado Inocêncio Oliveira do PMDB/PE, que versa sobre a injuridicidade da MP nº 227/2004, por tratar de assunto distinto ao disposto em sua ementa. Salientou que a ementa trata de biodiesel e de contribuições de PIS/PASEP e COFINS, mas seu texto dispõe também de importação de material para esporte. O requerimento do Deputado foi indeferido pela Presidência da Mesa Diretora, que alegou questão de intempestividade. Observa-se, com esse exemplo, que a composição da Mesa Diretora pode ser fundamental para o desenvolvimento dos trabalhos no Legislativo, assim como a composição da relatoria, na medida em que, mesmo considerando as emendas propostas pelo Senado e pela Câmara, o parecer do relator Ivan Ranzolin do PP/SC foi aprovado.

Na MP nº 227/2004, a oposição, através da EMC-32, tentou desonerar os impostos incididos sobre a cesta básica, principalmente sobre o pão, alegando que a tentativa do Governo Federal de aumento de 1% do PIS/COFINS inviabiliza a alimentação da família brasileira. Seguindo as indicações do parecer emitido em plenário, que era favorável à rejeição da EMC-32, a emenda foi rejeitada em votação nominal, com o seguinte resultado: do total de 368 deputados (100%) registrados para a votação, 129 deputados (35,05%) votaram “sim”, 237 deputados (64,40%) votaram “não” e 2 deputados se abstiveram.

A MP nº 229/2004, que altera os critérios para concessão de Bolsa-Atleta e Bolsa-Atleta Estudantil, prorroga o prazo do término da campanha do desarmamento, com inclusão do pedido de registro e de devolução de arma de fogo à Polícia Federal, obstruiu uma vez a apreciação da MP nº 236/2005. O parecer, emitido e aprovado em plenário, foi favorável a cinco emendas propostas por José Carlos Aleluia, do

PFL/BA,¹⁶ e parcialmente favorável a quatro emendas propostas por Jovair Arantes, do PTB/GO¹⁷. Diferentemente de José Carlos Aleluia, Carlos Eduardo Cadoca, do PMDB/PE, foi vetado em sua tentativa de emenda porque não estipulou o período a ser acrescido para o resgate dos recursos desportivos pelas entidades desportivas.

PSDB, PDT e PPS, em plenário, tentaram o desmembramento da pauta alegando que os temas Bolsa-Atleta e desarmamento contrariam o disposto no artigo 59, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. A Presidência da Mesa Diretora também interpretou a Constituição e negou o pedido, alegando haver possibilidade constitucional de apreciação de diferentes matérias em uma única MP.

Se por um lado a oposição tentou limitar a atuação do Governo Federal em implementar políticas que o favoreciam eleitoralmente, por outro, procurou restringir e dificultar a aprovação de recursos adicionais, que também favoreciam eleitoralmente o governo. A MP nº 236/2005 ainda sofria com a falta de quorum na sessão do dia 20 de abril de 2005. Na sessão seguinte foi suspensa sua apreciação mediante acordo com os Líderes em plenário, em função de outras discussões como a MP nº 231/2004 e MP nº 229/2004, acima citadas, e também da MP nº 235/2005, que regulariza o PROUNI.

No dia 3 de maio de 2005, o Deputado Walter Pinheiro do PT/RJ inverteu a pauta em plenário com requerimento aprovado junto à Mesa Diretora, contra os votos das Lideranças do PFL e do PSDB, que pediram duas vezes encaminhamento de votação simbólica contra a inversão de pauta, sem sucesso nas votações. No mesmo dia, após a leitura do parecer, a MP foi aprovada. Foi remetida para o Senado, que a aprovou sem alteração, sendo publicada como lei no dia 18 de maio de 2005.

Em dezembro de 2005, o Executivo editou a MP nº 270, abrindo Crédito Extraordinário em favor da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Presidência da República, dos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A MP foi aprovada em março de 2006 e destinou os

¹⁶ O Deputado corrige problemas de redação da MP, aumentando o período de resgate dos recursos desportivos, procura evitar a burocratização na liberação de recursos, evitando também que os recursos não reclamados de direito das entidades desportivas estrangeiras, que também participam do processo, sejam utilizados indiscriminadamente pelo Ministério dos Esportes, na medida em que, na concepção do parlamentar, tal prática é corriqueira. O Deputado é vetado em suas intenções de pleitear o futebol feminino amador.

¹⁷ O Deputado procura garantir o direito de uso de armas em funções de auditoria e fiscalização da Receita Federal por serem trabalhos de alto risco.

seguintes recursos: 50 milhões de reais para a Câmara dos Deputados e 8,6 milhões de reais para o Senado Federal, destinados à folha de pagamento de pessoal e a encargos sociais; 62,2 milhões de reais para o Gabinete da Presidência, destinados ao PROJOVEM, que abrange 200.000 jovens em 26 capitais; 200 milhões de reais para o Ministério da Fazenda, destinados ao Fundo de Desenvolvimento e de Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização; 70 milhões de reais destinados ao Ministério da Integração Nacional, para a execução de medidas que evitem o eminente colapso do abastecimento de água nos bairros de maior densidade populacional de Maceió e 130 milhões de reais em recursos para as despesas do Fundo de Pensão do Legislativo do Estado do Mato Grosso, do Governador Blairo Borges Maggi do PPS, devido à possibilidade de descumprimento de obrigações legais com a União. O último recurso é intitulado de Compensação aos Estados e Municípios, sob supervisão do Ministro da Fazenda, já que o fundo é inexistente. Observe-se que o Governador, do PPS, partido teoricamente de esquerda, da mesma linha ideológica que o partido de governo, alia-se eleitoralmente com o PFL e com diversos outros partidos pequenos, considerados tanto de direita e como de esquerda¹⁸.

O parecer emitido em plenário pelo Deputado Gervásio Oliveira do PMDB/AP enfatiza que não há motivo na MP e que os repasses devem ser solicitados após aprovação de lei complementar que regularize o Fundo de Participação dos Estados exportadores. Para o Deputado, só há mérito na MP porque a não aprovação dos repasses acarretaria em prejuízos a uma parcela da população. A apreciação da MP é interrompida apenas em uma sessão por falta de tempo. Em comparação às anteriores, é rapidamente aprovada em março de 2006, contabilizando o período de recesso do Legislativo.

Seguiu, nessa MP, a estratégia político-eleitoral do partido de governo de editá-la em dezembro para que os recursos aparecessem e fossem sentidos pela administração pública no exercício corrente de 2006. Tal atitude incentivou ações individualistas dos parlamentares, mais preocupados com o retorno eleitoral da aplicação dos investimentos, como observado nas **24** emendas propostas na CMO.

¹⁸ A coligação que elegeu o governador em primeiro turno é composta por **12 partidos**, são eles: PPB/PTN/PSC/PPS/PFL/PAN/PSDC/PRTB/PSD/PV/PRP/PT do B.

Das 24 emendas, duas foram elaboradas pela Deputada Rose Freitas do PMDB/ES, que, em ambas, tentou disponibilizar 20 milhões de reais em recursos para obras preventivas de enchentes. Milton Monti do PL/SP propôs uma emenda com a mesma alegação de prevenção, mas diferentemente da Deputada, tentou direcionar 10 milhões de reais em recursos para a contenção das cheias nas prefeituras de Atibaia (PV), Embu (PT) e Taboão da Serra (PSB). A estratégia do candidato, de acordo com o seu relatório e desempenho eleitoral no TSE em 2002, não direciona recursos para seus principais redutos eleitorais, mas para Municípios pouco expressivos em sua eleição pessoal, que, respectivamente, contribuíram com apenas 0,04%, 0,05% e 0,06% dos votos obtidos. É possível que o Deputado tenha tentado associar uma tímida expansão eleitoral com os problemas existentes nessas três prefeituras, sendo apenas uma do partido de governo. Nilton Vale do PSDB/PA, também com duas emendas iguais, tentou re-alocar recursos para o antigo Projeto Alvorada, que possui diversas cidades com projetos de fornecimento de água iniciados e paralisados.

Das tentativas de emendas sobressai a atuação do Deputado Bismark Maia do PSDB/CE, que propôs 19 emendas na tentativa de direcionar recursos hídricos para 22 cidades cearenses, das quais 10 cidades, de acordo com o seu relatório de desempenho eleitoral de 2002 do TSE, são seus maiores redutos eleitorais, sendo as demais possíveis redutos de ampliação de votos. O Deputado, estrategicamente, pleiteia as 22 cidades com 2 emendas iguais, sendo que, nas demais emendas, focaliza apenas seus 10 maiores redutos eleitorais, respeitando inclusive a seqüência presente no relatório de 2002 do TSE.

Em relação à MP nº 270/2005 é importante ressaltar que todas as emendas foram rejeitadas mediante indicação da relatoria em plenário, obstruindo-se todas as tentativas de alocação de recursos intra-estadual. O parecer justifica que as emendas dificultam o programa de implementação orçamentária do Executivo, sendo rapidamente aceito e aprovado.

Observa-se que o PMDB, junto à base de governo, facilita as aprovações, o jogo de pautas e a obstrução de requerimentos e de emendas indesejadas pelo Governo em plenário. O Governo ganha força em plenário após a crise política e a aliança com o PMDB, diminuindo os custos no tempo de negociação com o Legislativo. Ressalta-se que, apesar da supremacia do Executivo que impede qualquer emenda do Legislativo, a

atuação das lideranças no jogo de pautas continua sendo objeto de preocupação para o Governo. Pode-se observar também que o Executivo procura sempre retirar rapidamente suas iniciativas da CMO, mesmo que essa seja temporária, como forma de evitar a clivagem do Senado e concentrar a atenção dos parlamentares no plenário da Câmara para se favorecer.

Nas quatro MP's de Crédito Extraordinário observadas, não houve nenhuma menção sobre a forma de pagamento e sobre as alíquotas de participação dos Estados nos Créditos Adicionais. Diferentemente do que pode ser visto nas MP's de Auxílio Financeiro, com formas de pagamento e alíquotas definidas.

As MP's de Crédito Extraordinário concedem vantagens ao Executivo diante dos impasses existentes entre o Legislativo e os governadores. Do ponto de vista constitucional, não há limite temporal durante o ano para se efetuar o pedido de Crédito Extraordinário. Outro fator é o de que, como comissão permanente, a CMO deveria fiscalizar e pedir as informações necessárias para o cumprimento dos repasses, o que não ocorre. Em alguns casos, observa-se também que as CMO's temporárias não se reuniram, não discutiram e não produziram pareceres sobre as MP's de Crédito Extraordinário do Executivo.

Como ressalta Peregrino (1999), a Constituição de 1988 definia que o Crédito Extraordinário, como matéria orçamentária excepcional, deveria ser de apreciação da CMO, comissão permanente especializada no controle social dos gastos públicos, preservando com isso a harmonia dos princípios constitucionais referentes à despesa pública. Mas em 1995, no início do Governo FHC, a aprovação da Resolução nº 2/95-CN possibilitou outra interpretação dos procedimentos de apreciação, abrindo margem para a composição de comissões mistas temporárias. Ressalta-se também, no Governo Lula, a associação de diferentes temas em uma única MP.

A habilidade política das lideranças de governo está na capacidade de projeção futura da sua própria situação política. Na década de 90, o PSDB, como partido de governo, aliado ao PFL, introduziu mudanças favoráveis ao Executivo e a não prestação de contas junto à CMO. Ironicamente, durante os anos 2000, o PT, como partido governo, utiliza-se desse mecanismo contra os interesses eleitorais dos seus próprios criadores e também da centralidade do processo decisório na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Já o PT, como partido de

governo, também abre precedentes futuros com a utilização estratégica de diferentes temas em uma única MP editada pelo Executivo.

4.2 Os Auxílios Financeiros do Executivo

Embora com montantes menores que os recursos de Crédito Extraordinário, os Auxílios Financeiros aos Estados e aos Municípios também favorecem ao Executivo. O atual modelo de transição, em que a arrecadação do ICMS - Importação se contrapõe à arrecadação do ICMS - Exportação, faz com que os Estados dependam de recursos financeiros do Governo Federal. Nesse modelo, observa-se que prevalece o cumprimento programático através de repasses feitos de forma intempestiva, palavra comumente utilizada em Emendas de Justificativa.

Deve-se considerar também que o atual sistema de compensações entre União e Estados não garante a efetiva desoneração das exportações. Observa-se que o Seguro-Receita, que foi transformado em um Fundo de Repasses Orçamentários, não teve qualquer relação com as exportações ou sua efetiva desoneração. Considera-se também que o FPEx (10% do IPI com R\$ 2,76 bilhões em 2006, distribuídos segundo as exportações de produtos industrializados), mesmo tendo relação com o volume de exportação de produtos industrializados, não resolve as deficiências do sistema (PAIVA, 2007).

Para Paiva (2007), as deficiências mais graves do ICMS são decorrentes da preponderância do princípio da origem na partilha do imposto nas operações interestaduais, que distorce as relações dos Estados com o comércio exterior porque propicia mais vantagens para a importação. As dificuldades estão na desoneração das exportações, com o acúmulo de créditos fiscais. O modelo, associado à guerra fiscal, incentiva, do ponto de vista da arrecadação dos Estados, a preferência por importações em detrimento das aquisições interestaduais e da produção nacional. A junção com princípio misto de partilha horizontal nas operações interestaduais, em que parte do

imposto pertence à origem, faz com que o Estado sede do exportador fique com o ônus de um imposto que não arrecadou (crédito fiscal relativo a aquisições interestaduais).

Com isso, Paiva (2007) observa a necessidade da instituição de um fundo para o ressarcimento integral do ICMS incidente sobre as exportações. Segundo o autor:

O modelo proposto resolve, no médio e longo prazo, as principais distorções provocadas pelo ICMS no âmbito do comércio exterior, mas a racionalização definitiva da tributação indireta só virá com a Reforma Tributária. (PAIVA, 2007, p. 10).

O sistema tributário brasileiro é complexo e não possui neutralidade, na medida em que possui grandes diferenças, tanto do ponto de vista dos entes federados como da tributação onerosa sobre alguns setores econômicos em detrimento de outros. Com isso, a falta de neutralidade do sistema tributário representa um grande entrave ao crescimento e torna-se objeto de impasses políticos entre Executivo e governadores. As principais distorções do sistema tributário brasileiro estão relacionadas aos tributos indiretos sobre bens e serviços, que são o objeto da reforma. Paiva (2007) aponta que as principais distorções do sistema tributário originam-se da multiplicidade de legislações e de competências tributárias entre a União (com o PIS, a COFINS, o IPI e a CIDE-Combustíveis), os Estados (com o ICMS) e os Municípios (com o ISS). Outro fator é o da inexistência de neutralidade, com a não interferência na concorrência interna e externa e na alocação de fatores da produção, devido às incidências cumulativas, aos defeitos das incidências sobre o comércio exterior e à guerra fiscal.

Observa-se, como decorrência das distorções do sistema tributário, o desestímulo aos investimentos produtivos, a insegurança jurídica, a inexistência de neutralidade no comércio exterior, o alto custo do cumprimento das obrigações tributárias e o elevado nível de sonegação fiscal. Assim, torna-se necessário a formulação de uma política de desenvolvimento regional como alternativa efetiva e transparente à guerra fiscal, através de uma uniformidade nacional (Lei Complementar única, com regulamentação nacional, a exemplo do Simples Nacional) e de alíquotas mais justas (IVA-Federal e IVA-Estadual), com autonomia limitada para os Estados, que poderiam fixar alíquotas dentro de parâmetros definidos nacionalmente (PAIVA, 2007).

Deve-se considerar também o alto grau de indeterminação política e financeira que pode ser criado com uma proposta de reforma fiscal do Executivo, que vem optando por mecanismos de aprovação menos comprometedores de uma ampla reforma tributária. Paiva (2007) não considera que a tentativa de uma reforma tributária diante de uma guerra fiscal e das fortes discrepâncias regionais pode acarretar na impopularidade do Executivo e na diminuição do seu desempenho eleitoral, objetivo último de personalidades e de partidos em um arranjo representativo. Deve-se ressaltar ainda que qualquer discussão sobre a reforma tributária abre precedentes para a revisão do pacto federativo, ambiente pouco interessante para o Executivo, que vem aumentando gradativamente suas receitas.

O modelo de arrecadação atual, que onera os Estados exportadores do Sul e do Sudeste, pode ser contraposto ao modelo anterior, fruto da reforma tributária de 1971, que onerava os Estados do Norte e do Nordeste. Linhares (1973, p. 8), ao analisar a reforma tributária de 1971 e suas implicações nas finanças dos Estados e Municípios, atenta que:

[...] logo se vê que o grosso da tributação fica nos Estados produtores, isto é, nos altamente industrializados e desenvolvidos. Verificando-se que no intercâmbio interestadual os estados subdesenvolvidos, que são os do Norte e Nordeste, importam do Centro-Sul dois terços, em volume e valor, das mercadorias que constituem esse comércio, e exportam apenas um terço, de logo se vê que o ICM favoreceu os Estados do Centro-Sul, notadamente São Paulo. Certo que a reforma tributária, para compensar os Estados subdesenvolvidos, criou o Fundo de Participação dos Estados com sua distribuição inversamente proporcional à renda *per capita*, que, inquestionavelmente, carrega maiores recursos para esses Estados, mas nem por isso compensa o que perdem com a sistemática do ICM.

Deve-se considerar que nenhuma reforma tributária pode ser totalmente imparcial, pois reflete tendências políticas e econômicas. O Governo Lula objetiva uma reforma tributária através de uma Proposta de Emenda Constitucional, a PEC nº 41 de 2003, juntamente com a criação da CEST. Nessa proposta, observa-se, em uma matéria da Casa Civil sobre a tramitação da Reforma Tributária, que o Fundo de Compensação aos Estados e Municípios é o principal ponto de divergência:

Pontos polêmicos da reforma, o Fundo de Desoneração das Exportações e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional foram

alvos de intensa negociação até momentos antes da votação e selaram o acordo entre governo e governadores. (CÂMARA..., 2005, p. 1).

Somente na Câmara a PEC n° 41/2003 obteve 466 propostas de emendas advindas da CEST. O partido mais atuante, tanto nas Comissões quanto no plenário, é o PFL, preponderantemente com os parlamentares do Nordeste. O número excessivo de emendas favorece o aumento de pedidos dos parlamentares em plenário por votações separadas das emendas, criando custos de negociação para o governo. Outro ponto de controvérsia na aprovação da PEC n° 41/2003 é a retirada de direitos dos servidores públicos. Diante disso, criou-se no Senado Federal uma proposta paralela da Previdência, com a PEC n° 227/2004, sancionada em julho de 2005, que retomou os direitos restringidos pela PEC n° 41/2003¹⁹. O governo, através de seu líder no Senado, o Senador Aloizio Mercadante (PT/SP), tentou impedir a aprovação da PEC n° 227/2004, mas não obteve êxito.

Conseguir crescimento tributário em diferentes esferas, através de uma ampla reforma tributária, sem restringir expectativas no desenvolvimento de nenhum setor, é muito difícil. A PEC n°41/2003 intensificou a probabilidade de emendas, dificultando possíveis acordos entre os partidos e as lideranças.

O Executivo, através de Comissões temporárias, tenta minimizar os efeitos contrários às suas iniciativas de amplas reformas, que encontram forte resistência no plenário do Legislativo. Estrategicamente, sempre tentará, diante de seus impasses com os governadores, trazer as discussões para a Câmara, órgão mais favorável aos seus interesses. Diferentemente, os governadores tendem a reter as discussões no Senado Federal, onde detêm historicamente fórum privilegiado.

O Executivo tenta fazer valer seus interesses sobre a oposição do Senado, através da criação de comissões temporárias, como a CEST. O governo, ao perceber um ambiente político favorável, através de indicação das lideranças do Senado e da Câmara,

¹⁹ Outra modificação é na isenção da contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante, nos termos da lei. Nesses casos, a cobrança só incidirá sobre o valor excedente ao dobro do teto do INSS, o equivalente, atualmente, à R\$ 5.016,00. Uma controvérsia presente na proposta é a do teto nacional de remuneração do serviço público, que será equivalente ao subsídio de ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos Estados, as carreiras de procuradores, advogados, defensores, membros do Ministério Público e agentes fiscais tributários ficarão vinculadas ao subteto de desembargador, que corresponde a 90,25% do subsídio de Ministro do STF. O subsídio de governador, que é fixado como maior remuneração paga ao servidor estadual, será de, no mínimo, 50% do maior salário de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

sempre tenta colocar em votação iniciativas que estão na CEST, colocando também em xeque a capacidade de aprovação de seus líderes. Em contrapartida, quando o ambiente político favorece derrota governista, os partidos de oposição tentam minar as votações do governo e levar à votação suas medidas.

De forma geral, observa-se que uma proposta de Reforma Tributária é parcial, refletindo tendências entre o Executivo e os governadores, entre a base governista e os partidos de oposição. Qualquer proposta ou tentativa de reforma resultará em distorções na arrecadação e na tributação. Mesmo favorecendo o Executivo, em detrimento de uma guerra fiscal entre os governadores, o Sistema Tributário Brasileiro não pode ser pauta apenas de comissões temporárias. O sistema de tributação brasileiro e os problemas oriundos de suas regras de arrecadação e de compensação devem ser tratados como pauta permanente, onde as propostas de modificações constitucionais possam ser negociadas individualmente, substituindo, nesse sentido, o modelo de negociação multilateral por um modelo bilateral.

Devido às grandes discrepâncias na forma de arrecadação e na transferência de tributos, uma ampla Reforma Fiscal torna-se difícil, já a modificação de critérios mediante negociações pontuais pode interessar a todos os envolvidos, tornando-se viável a tentativa de acordos entre o Executivo, o Legislativo, os governadores e a sociedade civil.

A demora na aprovação da Reforma Fiscal favorece não só aos governadores dos Estados importadores, mas também ao Executivo, que pode utilizar o mecanismo de Crédito Adicional para aumentar o seu desempenho eleitoral, diminuindo polêmicas e evitando a clivagem do Legislativo. Entretanto, deve-se considerar que Legislativo e os governadores também usam questões orçamentárias com objetivos políticos.

De acordo com o atual modelo tributário, pode-se observar que os Estados tendem a entrar em crise financeira antes do Governo Federal. As emendas de justificativa ministerial, para pedido de edição de MP pelo Executivo, demonstram que há mais proximidade nas relações de negociação entre os governadores, o Ministro da Fazenda e a Secretaria da Fazenda do que com o Chefe do Executivo de fato. Percebe-se também o exercício de certa administração estratégica pela Casa Civil, órgão responsável pela assistência e pelo assessoramento direto e imediato do Presidente da

República, em especial nos assuntos relacionados com a coordenação e a integração das ações do Governo.

A análise das MP's de Crédito Adicional demonstra que a utilização desse mecanismo não decorre apenas dos interesses do Executivo. Como exemplo, tem-se a MP n° 162/2004 de Crédito Extraordinário, que passou pela clivagem da CMO temporária e que teve como frágil justificativa o desempenho econômico de 2003. Pode-se perceber que a MP é decorrência da pressão política por Crédito Adicional dos Estados exportadores junto à Secretaria da Fazenda. A concessão de Crédito Extraordinário é uma opção estratégica do Executivo, assessorado pela Casa Civil.

No caso dos Auxílios Financeiros, o Executivo é obrigado a estipular previamente critérios mais homogêneos de transferência de recursos, diferentemente do Crédito Extraordinário. As emendas de justificativa ministerial demonstram a tendência dos ministros aderirem ao discurso do incentivo financeiro para os Estados exportadores. Vê-se também que o argumento é sempre associado com a ausência de Reforma Tributária e a inexistência de um fundo legal de compensação aos mesmos Estados exportadores.

No Governo Lula, todas as MP's de Auxílio Financeiro possuem o mesmo título, a saber: "Autoriza a União a prestar Auxílio Financeiro aos Estados e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do país". A primeira proposta de Auxílio Financeiro surgiu com a MP n° 193 de julho de 2004, aprovada em novembro desse mesmo ano, após as eleições municipais de outubro, com repasses depositados no último dia útil de cada mês. Os depósitos referentes aos meses retroativos foram feitos após 10 dias da edição, no dia 4 de julho. A Emenda n° 22/2004, assinada pelo Secretário Executivo do Ministério da Fazenda Bernard Appy, justifica a necessidade i) de auxílio através do cumprimento de um pacto entre Executivo, Estados e Distrito Federal; ii) do desempenho positivo da economia e iii) de desoneração das exportações e a respectiva compensação financeira por direito pactual aos Estados exportadores, seguindo o cumprimento do artigo 31 da Lei Complementar n° 87, de 13 de setembro de 1996.

O procedimento adotado para o pagamento das parcelas foi feito em duodécimos, no corrente exercício, proporcionalmente aos coeficientes individuais de participação de cada Estado e do Distrito Federal pactuados, diferentemente das demais

MP's de Créditos Adicionais. Essa MP teve como relator o Deputado Osmar Serraglio do PMDB/PR, que emitiu parecer favorável à aprovação da medida, com a indicação de rejeição para as 18 propostas de emendas feitas pelos parlamentares na CMO. O autor da EMC-2, o Deputado José Arruda do PFL/DF, atenta que não faz parte do acordo com os governadores o direito concedido ao Ministério da Fazenda de estipular as regras e as condições de prestação de contas. Na EMC-4, o Deputado Antonio Magalhães Neto, do PFL/BA, endossa os argumentos das regras de prestação de contas afirmando que o Governo possui em caixa mais 200 milhões de reais que não foram repassados na MP.

Para o Deputado José Carlos Aleluia do PFL/BA, na EMC-9, não é razoável a vinculação dos repasses com o pagamento das dívidas dos Estados. Na EMC-5, o Senador Rodolpho Tourinho, do PFL/BA, aceita a necessidade de controle por parte do Ministério da Fazenda, mas tenta suprimir os artigos 9 e 10 da Medida que determinam os prazos para a prestação de contas dos Estados. Na EMC-13, o Deputado Walter Feldman do PSDB/SP tenta suprimir a dedução de valores obtidos pelos entes federados das dívidas adquiridas da administração indireta com a administração direta dos Estados. Na EMC-16, o mesmo Deputado reafirma a possibilidade da criação de regras unilaterais por parte do Ministério da Fazenda na aplicação de regras de prestação de contas aos Estados. O Deputado Eduardo Cunha do PMDB/RJ propõe 11 emendas polêmicas, que versam sobre diversos pontos da MP. Em suas emendas, destaca-se a argumentação de inviabilidade nos prazos de prestação de contas por parte dos Estados e uma proposta de mudança nos percentuais destinados à União, Estados e Municípios, fortalecendo os últimos. Reproduz, também, em diversas emendas, os mesmos argumentos dos deputados acima citados.

Após a leitura do parecer em plenário, favorável à aprovação da Medida e a rejeição das 18 emendas, a oposição tentou obstruir a votação. O Deputado Rodrigo Maia do PFL/BA, junto com o Deputado Fernando Coruja do PPS/SC, solicitou a retirada da pauta por duas vezes, sem sucesso. Ambos tentaram novamente obstruir a votação após as discussões em plenário, sem êxito. No momento da votação do parecer em plenário, apresentaram requerimento de votação artigo por artigo, o que foi rejeitado pelo Presidente da Mesa Diretora. Após a aprovação do parecer, a bancada do PFL conseguiu aprovar requerimento de votação em destaque dos artigos 4 e 9, que versam sobre os critérios de fiscalização do Ministério da Fazenda, mas perderam nas duas

votações e nas recontagens dos votos. A MP nº 193/2004 foi aprovada e convertida em lei após ser enviada para o Senado, que por decisão terminativa do Presidente do Senado acatou a decisão da Câmara.

Em janeiro de 2005 o Executivo editou a MP nº 237, que foi aprovada em julho do mesmo ano. O auxílio financeiro foi feito em razão de um doze avos mediante os coeficientes de participação no ICMS. Essa MP associa-se à MP nº 232/2004, que altera o imposto de renda, aumentando o número de contribuintes, diminuindo o número de isentos e ampliando os contribuintes de alíquota de 15%. A emenda de justificativa nº10/2004, assinada pelo então Ministro da Fazenda Antônio Palocci Filho, foi a primeira emenda a deixar claro a atuação política do Ministério da Fazenda, ao propor acordos com os governadores:

Embora o ideal seja a elaboração de um modelo de compensação dos Estados pela desoneração das exportações que levem em conta também seus ganhos com a tributação das importações, **e o Ministério da Fazenda está trabalhando com os governos estaduais na elaboração deste modelo**, no curto prazo propõe-se a adoção de um sistema de compensação semelhante ao adotado em 2004 nos termos da lei 10.966, de 2004. (BRASIL, 2005, p. 5, grifo nosso).

A MP nº 237/2005 objetiva também dar Auxílio Financeiro e incremento ao Projeto RELUZ²⁰, lançado em junho de 2000 pelo Governo Federal. O Projeto considera dois critérios: i) as condições municipais de saldar o empréstimo e ii) a viabilidade e a relevância do programa elaborado pelos prefeitos em parceria com as concessionárias locais. O financiamento é feito às concessionárias que executam o programa pelas prefeituras.

A iniciativa do Executivo é exemplo nítido das disputas entre Governo e oposição porque reflete a disputa por redutos eleitorais, principalmente em bairros periféricos das grandes capitais. O Senado, estrategicamente, mediante o argumento de

²⁰ No RELUZ, 75% do custo total do projeto destina-se aos Municípios, tanto para a substituição de lâmpadas mais econômicas e eficientes quanto às despesas com a mão-de-obra que realiza o serviço. Outros custos não podem ultrapassar 15% do orçamento. O RELUZ só começou a ser implementado após a posse dos prefeitos no início de 2001. O Distrito Federal, pelo fato de não ter prefeito, naquele momento, foi a primeira cidade a enviar o projeto à Eletrobrás. Outras cidades que também saíram na frente e estão com seus projetos em execução foram: Natal (RN), Manaus (AM), Boa Vista (RR), Santos (SP), Piraí (RJ), São João de Meriti (RJ), Salvador (BA), Feira de Santana (BA) e Eunápolis (BA). A partir de dezembro de 2001, outros municípios também começaram a executar o projeto, foram eles: São

cumprimento da LRF, dificultou o financiamento do Projeto RELUZ aos Municípios. Diante disso, a MP n° 237/2005 é utilizada para mudar a MP n° 2.185-35 de 2001, que estabeleceu os critérios e as condições para o refinanciamento das dívidas municipais pela União, abrindo precedente para o refinanciamento de 180 municípios.

Pode-se destacar nessa MP o Município de São Paulo, maior reduto eleitoral do país, suspeito de contrair operação de crédito irregular, segundo o ofício 561, de 27 de dezembro de 2004, do Ministro da Fazenda Antonio Palocci, que encaminhou o ofício sem os pareceres da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. O Ministro desconsiderou todos os demais ofícios e pareceres dessa natureza, disponíveis na CAE, que também são parte integrante dos processos, não podendo ser encaminhados separadamente. Nesse sentido, o ofício sobre São Paulo constituiu-se em exceção. O Ministro Antonio Palocci do PT/SP foi criticado pela oposição por favorecer, através do procedimento adotado, a ex-prefeita de São Paulo Marta Suplicy, acusada de irresponsabilidade fiscal em 6 de abril de 2005 pela *Revista Isto É*. O que a Revista não esclarece é que os repasses do Projeto RELUZ também favorecem a oposição, porque em 2004 o PSDB conquistou a prefeitura de São Paulo com José Serra.

As críticas da oposição ao Governo aumentaram diante da lentidão de quase cinco anos para a regularização das operações de créditos para o RELUZ, lançado em julho de 2000 e alterado pela MP n° 237/2005, que permitiu o favorecimento de 180 Municípios, após a constatação de irregularidades. Percebe-se que o Executivo, após os resultados eleitorais de 2004, favoráveis ao PT como partido de governo, busca, através de instrumentos constitucionais, premiar os Municípios mais desfavorecidos com a LRF, promovendo Auxílio Financeiro e incomodando os políticos opositoristas, ou pelo menos uma parte deles.

O relator da MP n° 237/2005 é o Deputado Murilo Zauith do PFL/MS, que em seu parecer em plenário foi favorável à aprovação da MP e à rejeição das 17 propostas de emendas oferecidas pela CMO, por serem financeiramente inadequadas. O Deputado esclareceu que foi procurado pela assessoria do Ministério do Planejamento e Gestão, que propôs a alteração do texto inicial para viabilizar a celebração de contratos com os

Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS), Maceió (AL) e mais 1.403 outros Municípios pertencentes aos estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Goiás e Rio Grande do Sul.

Estados e Municípios para a modernização do sistema de controle externo dos entes federados, com recursos conseguidos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em seu parecer, o relator acatou a sugestão.

Na EMC-1, o Deputado Ronaldo Caiado do PFL/GO solicitou o acréscimo de 288 milhões de reais como correção do exercício do ano vigente, na medida em que o Governo manteve o mesmo valor do auxílio aplicado em 2004. O Deputado destacou que a MP não repassa o aumento das exportações ocorrido entre 2004 e 2005. Na EMC-4, o Deputado Luiz Carreira do PFL/BA contestou novamente junto ao Governo os critérios de prestação de contas dos Estados junto ao Ministério da Fazenda. Segundo o Deputado, os critérios, como o de 60 dias para a apresentação de contas, foram amplamente contestados pelos Estados por não fazerem parte do acordo firmado na época da aprovação da Lei Kandir. O Deputado Ronaldo Caiado, nas EMC's 5, 11 e 12, pediu pelo menos a ampliação do período de prestação de contas para 90 dias e o não condicionamento dos repasses ao pagamento de dívidas vinculadas ao mês seguinte, atentando que a MP incide sobre dívidas estaduais não vencidas. Inspirado no Deputado Walter Feldman do PSDB/SP, propôs também o reconhecimento da distinção entre as dívidas da administração direta e indireta.

Em vão, o Senador Marcelo Crivella do PL/RJ tentou atrelar a prestação de contas com o volume de entrada de moeda estrangeira, resultante da atividade turística nos Estados. Novamente, o Deputado Eduardo Cunha do PMDB/RJ apresentou um montante de 11 emendas contestando diferentes artigos, inclusive os expostos acima pelos outros deputados. O Deputado propôs a mudança dos percentuais dos repasses entre os Estados através de critérios de igualdade, tamanho da população e aos percentuais já estabelecidos de participação no Fundo de Compensação.

A matéria foi adiada 12 vezes em plenário, devido a acordos dos líderes e a quatro outras MP's já explicitadas na seção anterior, a saber: MP n° 226/2004, MP n° 227/2004, MP n° 229/2004 e MP n° 231/2004. A MP n° 237/2005 deixou de ser apreciada outra vez no dia 18 de maio de 2005, através de uma solicitação do Líder do PT, o Deputado Paulo Rocha, que pedia pela apreciação da MP n° 238/2005, aprovada com emendas e que concede ao jovem matriculado no PROJOVEM uma bolsa de R\$ 100,00 e institui também a Residência na Área Profissional da Saúde. A MP n° 226/2004 obteve 26 emendas. Ressalta-se dessa MP a tentativa do Deputado Fernando

Coruja de diminuir a abrangência do benefício para estudantes de até 29 anos e de pedir a votação por grupos de artigos, ambas sem êxito. Também sem sucesso, PFL e PSDB, em plenário, tentaram desarticular a criação de um programa para a juventude submetido diretamente ao Executivo, apresentando requerimento de rejeição do artigo 11 da MP que institui a criação de 25 cargos na Secretaria-Geral da Presidência da República. Sem êxito, o PFL tentou novamente impedir a aprovação do artigo 12 que regulariza a Residência na Área Profissional da Saúde.

Entre os dias 18 e 19 de maio de 2005, por acordo do líder do PT, o Deputado Luiz Sérgio do RJ, com os Deputados Líderes do PSDB, Antonio Cambraia do CE e Luiz Carlos Haully do PR, as MP's n° 237 e 238, ambas de 2005, foram retiradas da pauta em função da MP n° 231/2004, que cria carreiras da Seguridade Social e do Trabalho, especificamente para lotação no Ministério da Saúde do RJ, que, nesse momento, era assunto amplamente divulgado pela mídia. As disputas entre o Governo Federal, que tentava estrategicamente, do ponto de vista político eleitoral, associar suas políticas à Secretaria Geral da República, com a oposição, que procurava desarticular a centralização de demandas e o desempenho eleitoral do Executivo, favoreceram a aprovação de uma MP do ano anterior, limitando temporariamente as discussões ao Estado do RJ.

A MP n° 237/2005 voltou ao plenário no dia 24 de maio de 2005. Por requerimento, e com sucesso, o Deputado Walter Pinheiro do PT/BA inverteu a pauta e conseguiu colocá-la em votação. Após as discussões em plenário, a oposição pediu, sem sucesso, o requerimento de adiamento da apreciação. O parecer foi aprovado e em seguida a MP. No entanto, a bancada do PPS ainda conseguiu votar em destaque os artigos 1, 2 e 3, que versam sobre o montante de recursos e os coeficientes de distribuição, mas sem êxito. A Medida foi enviada ao Senado, que aceitou as decisões da Câmara por decisão terminativa. Voltando para a Câmara, foi sancionada pela Mesa Diretora e entrou em vigor.

Observa-se a existência de impasses entre o Executivo e os governadores diante da prestação de contas para a efetivação das transferências. A ausência de um sistema de fiscalização moderno, externo ao Ministério da Fazenda, produz uma situação paradoxal com os Estados. De um lado, a dependência do Ministério da Fazenda de informações advindas dos Estados, pressionando os entes federados. De outro, a

centralização nos repasses dos recursos que estão a critério do Ministério da Fazenda e que abrem precedentes para o uso político eleitoral dos Auxílios Financeiros. Por isso, vê-se o protesto dos parlamentares da oposição em função da pressão de alguns governadores.

Em 2005, novamente no mês de dezembro, o Executivo encaminhou nova proposta de Auxílio Financeiro através da MP n° 271/2005, que foi rapidamente aprovada, porque também interessou a oposição. A MP teve como relator o Deputado Betinho Rosado do PFL/DF, que foi favorável à rejeição das duas únicas emendas propostas pelo Legislativo. Duas propostas de emenda foram apresentadas na CMO: a EMC-1, de autoria do Deputado José Roberto Arruda do PFL/DF, propõe a mudança do percentual de participação nos repasses aos Municípios de 25% para 30%, justificada pelo fato de que muitos estavam excessivamente endividados e não conseguiam prestar minimamente os serviços básicos a que estavam incumbidos. A EMC-2, do Deputado Anivaldo Vale do PSDB/PA, propõe a alteração do quadro de coeficientes individuais em favor de seu Estado. A emenda aumenta a participação do coeficiente individual do Pará de 7,7427% para 14,7427% sobre o coeficiente do Estado de São Paulo, que reduz de 21,3433% para 14,3433%. O Deputado justificou que tal atitude serve para minimizar os prejuízos na arrecadação do ICMS por conta da desoneração das exportações.

O parecer do relator, apresentado em plenário, atesta que a MP constitui efetivamente um instrumento legal mais adequado de entrega de recursos sem prejuízo para a programação de caixa, possibilitando em tempo hábil e nos moldes pactuados entre as partes o cumprimento da LDO. O parecer também atenta que o Auxílio Financeiro é utilizado para compensação financeira que **deveria** ser utilizada através de lei complementar, **ainda não aprovada**. Destaca que o artigo 174 da Constituição concede aos Estados o direito de incentivo e planejamento, sendo o planejamento público **determinante** para o setor público e **indicativo** para a iniciativa privada. O Relator é o único Deputado a salientar que a iniciativa provém, de fato, do Ministério da Fazenda com a **anuência** natural do Presidente da República, preservando os procedimentos constitucionais.

Percebe-se, no parágrafo 3 da emenda de justificativa nº 172/2005, apresentada antes de sua edição ao Presidente da República, a forte influência do Ministério da Fazenda sobre os repasses de Créditos Adicionais do Governo Federal:

Considerando que a obtenção de expressivos resultados superavitários primários no comércio exterior não decorre apenas dos esforços do Governo Federal, mas da cooperação de todas as unidades da federação e, considerando a relevância do tema para os interesses do país e a necessidade de manutenção desse esforço, **o Governo Federal optou** por premiar o êxito obtido no ano de 2004, instituindo Auxílio Financeiro para os Estados exportadores [...]. (PALOCCI FILHO, 2005, p. 1).

O Executivo, ao editar a MP nº 271/2005, suprimiu o artigo que estabelece o direito do Ministério da Fazenda determinar o período e os critérios da prestação de contas dos Estados. O Governo não só publicou sua iniciativa em dezembro como antecipou a oposição dos partidos no Legislativo, afrouxando a prestação de contas.

Em novembro de 2006, após as eleições presidenciais de outubro, o Executivo editou a MP nº 328, seguindo os mesmos critérios de repasses das últimas duas MP's anteriores de Auxílio Financeiro. Dessa vez, resgatou e impôs a possibilidade do Ministério da Fazenda definir os critérios para a prestação de contas no prazo de **30 dias**, a contar da publicação da MP. Em sua emenda de justificativa, o novo Ministro Guido Mantega, do PT, reiterou a necessidade de uma nova forma de cobrança de tributos, acusando também certa relutância dos Estados em dar eficácia ao modelo de tributação. Para o Ministro, tal relutância pode ser justificada, apenas em parte, pelo fato dos Estados exportadores arcarem com o crédito de um imposto recolhido em outro Estado.

Com a anuência da CMO, que não se reuniu para deliberar sobre a matéria, foram apresentadas 8 emendas para a MP nº 328/2006. A Medida foi aprovada com 3 emendas, as EMC's 1 e 4, propostas pelo PSB/RS no Senado, e a EMC-8, proposta pelo PFL/AM na Câmara. O Deputado Alceu Collares do PDT/RS tentou impedir, com a EMC-1, que os dois últimos repasses para os Estados fossem feitos até dezembro de 2007. Já na EMC-2, o Deputado procurou impedir que o Executivo confiscasse os recursos da emenda mediante mero ato administrativo, sem o prévio consentimento dos Estados. Ambas tentativas foram sem sucesso.

Na EMC-3, que não foi aprovada, o Senador Antonio Carlos Valadares do PSB/SE, atenta que os esforços feitos na tentativa de contenção das dívidas municipais com a redução de 50% da moratória e com o aumento do prazo de parcelamento das dívidas não são suficientes. Propôs uma redução no limite para o endividamento previdenciário de 15% para 10% da receita líquida.

Deve-se considerar que a dependência de repasses dos Municípios mais endividados favorece o Executivo, financeiramente fortalecido no Governo Lula, nos redutos eleitorais diante dos governadores. Já o aumento da fiscalização pode favorecer os governadores com dificuldades financeiras, porque limita oposições dentro dos seus respectivos Estados. Na MP n° 328/2006 percebe-se que interessa apenas para o Governo, como estratégia político-eleitoral, centralizar os critérios de prestação de contas no Ministério da Fazenda, abrindo precedentes para o confisco mediante mero ato administrativo ministerial.

O Deputado Betinho Rosado do PFL/RN foi vetado na EMC-5, em que pede a prorrogação por mais 10 anos da isenção do Crédito Adicional destinado à renovação do frete da marinha mercante. A proposta já havia sido aceita em outra proposta de lei. O Deputado também foi vetado na EMC-6, que propõe a redução para **zero** das alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS incidentes sobre as importações e as receitas brutas da venda interna de sal, milho, rapadura e açúcar, pois, segundo justificativa do próprio Deputado, são alimentos adequados à alimentação humana.

A EMC-4, proposta com sucesso pelo Deputado Beto Albuquerque do PSB/RS, prorroga até 2009 a isenção das alíquotas do PIS/PASEP e da COFINS sobre a produção e comercialização de computadores até o valor de R\$ 2.500,00. Possibilita também, a critério do Ministério da Fazenda, a ampliação do número de produtos atingidos no valor de até R\$ 10.000,00. O êxito foi justificado no parecer por conta da emenda não causar renúncia fiscal, não sendo também matéria de tributação. A matéria presente na Medida é subdividida nas EMC's 7 e 8. A EMC-7, também do Deputado, prorroga para outros produtos, além do fumo, a isenção do IPI. Já a EMC-8 foi proposta pelo Deputado Pauderney Avelino do PFL/AM, dando a possibilidade de constituição de um procurador, residido e domiciliado no Brasil, para a emissão e assinatura de fatura comercial. A Emenda tem por objetivo facilitar as relações

comerciais e a prestação de contas com a Receita Federal, diminuindo com isso a sonegação fiscal.

O parecer emitido em plenário declara que não houve contestação dos percentuais do imposto de renda por parte dos entes federados. Deve-se ressaltar que houve entendimento prévio entre o Senador Valdir Raupp do PMDB/RO e o Ministério da Fazenda para a correção da tabela do imposto de renda. Outra política associada à MP n° 328/2006, a pedido do Ministério dos Transportes, foi a da utilização de recursos federais do Fundo de Compensação das Exportações para a manutenção das malhas rodoviárias transferidas aos Estados.

A aprovação da MP n° 328/2006 foi fruto do entendimento de lideranças do PMDB com o Ministério da Fazenda, pois a aprovação dos repasses do Governo Federal tornou-se viável após negociações que matêm os incentivos à informática e as isenções do IPI sobre diversos produtos que poderiam ser novamente tributados, por conta do término da Lei de Isenção Fiscal à informática.

Em seu parecer, o Deputado Neucimar Fraga do PL/ES esclareceu que em novembro de 2006 o Presidente do Senado encaminhou por decisão terminativa a MP n° 328/2006 para a deliberação da Câmara, justificando que a CMO não se instalou para deliberar sobre a matéria. O relato do ato administrativo tomado pelo Presidente do Senado não esclarece os motivos que impediram a reunião da CMO, mas indica que, independentemente dos motivos, a Mesa Diretora do Senado detém o poder de retirar qualquer matéria da casa por decisão terminativa.

Como ressalta Figueiredo e Limongi (1995, p. 3), a decisão terminativa foi entendida pelos parlamentares da Constituinte como um mecanismo de modernização da autonomia do Legislativo diante das prerrogativas legislativas do Executivo:

A principal medida adotada com esse fim foi dotar as Comissões Permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projetos de lei em caráter definitivo. É o chamado 'poder terminativo' das comissões. Por meio dessa prerrogativa, o princípio da divisão do trabalho embutido no sistema de comissões foi levado às suas últimas conseqüências: as comissões podem aprovar legislação dispensando a manifestação explícita do plenário. Essa inovação foi saudada pelos constituintes como avanço institucional sem par, capaz de redefinir as práticas de trabalho do Congresso. Através dessa inovação institucional se evitaria a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo, assim, desafogar a pauta. Esperava-se, portanto, que o

poder terminativo das comissões viesse a tornar o Congresso mais eficiente e produtivo.

Vê-se, no caso da MP nº 328/2006, que o poder terminativo dos relatores e Presidentes do Senado e da Câmara, quando associado aos interesses do Governo Federal mediante aliança dos partidos no Legislativo, pode favorecer a preponderância das iniciativas do Executivo. Deve-se atentar que, diferentemente do que propõe o artigo nº 49 da Constituição de 1988, na prática, o ato terminativo não é usado para sustar os atos normativos do poder Executivo que exorbitam os limites da delegação legislativa. A aliança entre os partidos e a composição de Presidências e relatorias favorece a preponderância do Executivo nas votações em plenário, principalmente na Câmara. Na análise dessa MP, é interessante observar também que o Legislativo promove três emendas no texto original proposto pelo Executivo.

Figueiredo e Limongi (1995) enfatizam que o poder terminativo do Legislativo não pode ser subestimado pelo Executivo, porque a centralização dos trabalhos pode promover o esvaziamento do plenário. Nesse momento, torna-se importante a atuação do Colégio de Líderes, responsável pela preparação e coordenação das votações em plenário, que deve fundir ou selecionar as medidas apresentadas em plenário. Isso, porque o critério de maioria de no mínimo 129 assinaturas, necessário para a inclusão de qualquer texto na pauta, inviabiliza as votações em plenário. Solucionando esse problema, o Colégio de Líderes antecipa as votações em plenário mediante acordos realizados nas referidas reuniões dos Líderes.

Constata-se da análise das oito MP's de Crédito Adicional que não há unanimidade nos acordos realizados pelo Colégio de Líderes. Após a leitura do parecer em plenário, as lideranças de oposição ao governo tentam inviabilizar as votações através de requerimentos de suspensão da pauta, de votação por grupos de artigo, de artigo por artigo e de alguns artigos em destaque, na tentativa, mesmo que frustrada, de inviabilizar a implementação da MP como um todo. Ainda que o Governo tenha supremacia nas aprovações, a oposição no jogo de pautas pode retardar os trabalhos em plenário e negociar outras MP's.

A MP n° 328/2006, após a primeira aprovação na Câmara, foi encaminhada ao Senado que, através de sua Comissão Diretora²¹, propôs as EMC's 1 e 2. A EMC-2 representa um acordo firmado entre as lideranças do PMDB no Legislativo com o Ministério da Fazenda, em relação à regulamentação de produtos de informática. A EMC-1 é fruto da atuação da oposição no Senado, que tentava ampliar a parcela de dedução nas tabelas progressivas do imposto de renda. As EMC's foram aprovadas e encaminhadas para apreciação na Câmara.

No plenário, o Deputado Neucimar Fraga do PL/ES emitiu parecer favorável à aprovação da EMC-2 e à rejeição da EMC-1. Em um acordo do Colégio de Líderes a pauta foi invertida: votou-se primeiro a EMC-2, depois a EMC-1, em votação nominal, e, por último, o artigo 20 da EMC-2, em destaque a pedido da bancada do PPS, na tentativa de inviabilizar a MP n° 328/2006, porque sua anulação impediria que a MP entrasse em vigor após a sua publicação. O Governo venceu nas duas tentativas da oposição e aprovou a EMC-2, de acordo com o parecer do relator.

Após a proclamação da rejeição da EMC-1, o Líder do PFL, o Deputado Onyx Lorenzoni do RS, solicitou a recontagem dos votos da emenda rejeitada, obtendo o seguinte resultado: 80 “sim” (19,37%) e 333 “não” (80,63%), total 413 (100%). Os 413 parlamentares somaram 80,51% do total de deputados.

Os dados sobre a primeira votação (Cf. Tabela 6) indicam que, respectivamente, PT, PMDB, PSDB e PFL são os partidos de maior peso e comparecimento. Ressalta-se que 47 deputados do PSDB (11,41%) votaram a favor da indicação do Governo, de acordo também com a indicação de suas lideranças. O PFL é o partido com maior índice de votação contrária à indicação do Governo, seguido pelo PPS e pelo PV. Os demais partidos, ressaltando PP, PR/PL, PSB, PDT, PTB e PC do B, compõem 41,57% dos votos, o equivalente a 143 votos, o que favorece o Governo. Observa-se, na Tabela 6, que o Governo possui grande influência nos partidos médios, que juntos pesam na votação, e também que a ausência do PSDB, com seus 47 deputados, não alteraria o resultado da votação.

²¹ Compete à Comissão Diretora, entre outras funções, dirigir as sessões no plenário, que é a instância hierarquicamente superior, e comandar todo o complexo administrativo, gerenciado pelo Primeiro-Secretário.

Tabela 6 – Votos dos partidos na Câmara para a EMC-1 do Senado, na aprovação da MP nº 328/2006 (indicação do Governo: “não”).

| Partido | sim | % | não | % | Total | % |
|---------------------|------------|---------------|------------|---------------|--------------|---------------|
| PT | 1 | 0,24 | 70 | 16,99 | 71 | 17,23 |
| PMDB | 1 | 0,24 | 68 | 16,50 | 69 | 16,75 |
| PSDB | 4 | 0,97 | 47 | 11,41 | 51 | 12,38 |
| PFL | 46 | 11,17 | 4 | 0,97 | 50 | 12,14 |
| PP | 1 | 0,24 | 27 | 6,55 | 28 | 6,80 |
| PL/PR | 0 | 0,00 | 26 | 6,31 | 26 | 6,31 |
| PSB | 0 | 0,00 | 23 | 5,58 | 23 | 5,58 |
| PDT | 1 | 0,24 | 20 | 4,85 | 21 | 5,10 |
| PTB | 2 | 0,49 | 15 | 3,64 | 17 | 4,13 |
| PPS | 10 | 2,43 | 4 | 0,97 | 14 | 3,40 |
| PV | 10 | 2,43 | 2 | 0,49 | 12 | 2,91 |
| PCdoB | 0 | 0,00 | 10 | 2,43 | 10 | 2,43 |
| PSC | 0 | 0,00 | 5 | 1,21 | 5 | 1,21 |
| PAN | 0 | 0,00 | 4 | 0,97 | 4 | 0,97 |
| PMN | 0 | 0,00 | 3 | 0,73 | 3 | 0,73 |
| PSOL | 3 | 0,73 | 0 | 0,00 | 3 | 0,73 |
| PTC | 0 | 0,00 | 2 | 0,49 | 2 | 0,49 |
| PRB | 0 | 0,00 | 1 | 0,24 | 1 | 0,24 |
| PTdoB | 0 | 0,00 | 1 | 0,24 | 1 | 0,24 |
| Sub-Total | 79 | 100,00 | 332 | 100,00 | 411 | 100,00 |
| PSDB + PFL | 50 | 63,29 | 51 | 15,36 | 101 | 24,57 |
| PT + PMDB | 2 | 2,53 | 138 | 41,57 | 140 | 34,06 |
| Demais part. | 27 | 34,18 | 143 | 43,07 | 170 | 41,36 |

Fonte: www.camara.gov.br.

No entanto, ao observar a Tabela 7, é possível considerar que a importância do PSDB, com indicação dos líderes em favor do Governo, pode ter sido fundamental. Se a votação for observada através dos redutos estaduais dos deputados, percebe-se que SP, com 10,44% (43 votos), e MG, com 8,98% (37 votos), possuem o maior percentual de apoio ao Governo. Do ponto de vista federativo, quando se associa os votos dos parlamentares com o partido dos governadores, percebe-se que o PSDB passa a influenciar 31,80% (131 votos) em favor do governo e 38,59% (159) dos 411 votos computados. O PMDB é o segundo partido, influenciando 23,54% (97) dos deputados. O PFL, como partido mais atuante na oposição, é o terceiro, com 12,62% (52) dos deputados. Vê-se também que, das governadorias do PFL, apenas SE possui 50% de votos contra a indicação do Governo.

Tabela 7 – Votos por UF contra e a favor à EMC-2 (indicação do Governo: “não”)

| Partido | Partido Governador | sim | % | não | % | Total | % |
|-------------------|---------------------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| SP | PSDB | 14 | 3,40 | 43 | 10,44 | 57 | 13,83 |
| MG | PSDB | 8 | 1,94 | 37 | 8,98 | 45 | 10,92 |
| RJ | PSB | 9 | 2,18 | 23 | 5,58 | 32 | 7,77 |
| BA | PFL | 9 | 2,18 | 22 | 5,34 | 31 | 7,52 |
| RS | PMDB | 3 | 0,73 | 24 | 5,83 | 27 | 6,55 |
| PR | PMDB | 8 | 1,94 | 16 | 3,88 | 24 | 5,83 |
| PE | PMDB | 4 | 0,97 | 19 | 4,61 | 23 | 5,58 |
| CE | PSDB | 0 | 0,00 | 15 | 3,64 | 15 | 3,64 |
| MA | PFL | 2 | 0,49 | 13 | 3,16 | 15 | 3,64 |
| SC | PMDB | 3 | 0,73 | 12 | 2,91 | 15 | 3,64 |
| GO | PSDB | 1 | 0,24 | 11 | 2,67 | 12 | 2,91 |
| PA | PSDB | 2 | 0,49 | 10 | 2,43 | 12 | 2,91 |
| ES | PSB | 0 | 0,00 | 10 | 2,43 | 10 | 2,43 |
| PB | PSDB | 1 | 0,24 | 9 | 2,18 | 10 | 2,43 |
| DF | PMDB | 3 | 0,73 | 5 | 1,21 | 8 | 1,94 |
| PI | PT | 1 | 0,24 | 7 | 1,70 | 8 | 1,94 |
| RO | PSDB | 2 | 0,49 | 6 | 1,46 | 8 | 1,94 |
| RR | PSL | 2 | 0,49 | 6 | 1,46 | 8 | 1,94 |
| MS | PT | 1 | 0,24 | 6 | 1,46 | 7 | 1,70 |
| TO | PFL | 1 | 0,24 | 6 | 1,46 | 7 | 1,70 |
| AC | PT | 0 | 0,00 | 6 | 1,46 | 6 | 1,46 |
| AL | PSB | 1 | 0,24 | 5 | 1,21 | 6 | 1,46 |
| RN | PSB | 1 | 0,24 | 5 | 1,21 | 6 | 1,46 |
| SE | PFL | 2 | 0,49 | 4 | 0,97 | 6 | 1,46 |
| AM | PPS | 1 | 0,24 | 4 | 0,97 | 5 | 1,21 |
| MT | PPS | 0 | 0,00 | 5 | 1,21 | 5 | 1,21 |
| AP | PDT | 0 | 0,00 | 3 | 0,73 | 3 | 0,73 |
| Total UF's | - | 79 | 19,17 | 332 | 80,58 | 411 | 99,76 |
| UF's PSDB | 7 | 28 | 6,80 | 131 | 31,80 | 159 | 38,59 |
| UF's PFL | 4 | 13 | 3,16 | 39 | 9,47 | 52 | 12,62 |
| UF's PT | 3 | 2 | 0,49 | 19 | 4,61 | 21 | 5,10 |
| UF's PMDB | 5 | 21 | 5,10 | 76 | 18,45 | 97 | 23,54 |

Fonte: www.camara.gov.br.

O governo, para barrar a aprovação da EMC-1, precisava impedir 172 votos a favor da emenda no plenário. Os votos dos deputados que passaram pela clivagem dos governadores do PSDB somam 159 votos (**47,89%**) dos 332 votos (100%) dados em favor do Governo. Se descontado os votos dos deputados sobre influência dos governadores do PSDB, o Governo contaria com 118 votos (35,54%). Se os votos sob a influência dos Estados governados pelo PSDB fossem em favor da oposição, a emenda poderia ser aprovada com até 238 votos²², com a derrota do governo.

²² As votações nominais necessitam de 172 votos para a aprovação.

Sem a indicação favorável das lideranças do PSDB ao Governo, a votação poderia ter um alto índice de indeterminação. As lideranças, junto com os governadores do PSDB, poderiam pressionar as suas respectivas bancadas estaduais e impor um veto ao Governo. A força contrária de um grande partido como o PSDB, com influência principalmente em Estados como SP e MG, poderia resultar na derrota do Governo. A baixa institucionalização do PT nos Executivos estaduais faz com que o partido dependa de alianças com outros partidos como PMDB e, até em alguns casos, com o PSDB.

Considere-se ainda que, até o início de 2006, o governador José Serra do PSDB era o político mais indicado para vencer as eleições presidenciais em 2010. Nesse sentido, a redução da tabela progressiva mensal do imposto de renda não interessa para o PSDB, porque limita a futura margem de manobra orçamentária que o Governo terá. As disputas partidárias existentes na MP n° 328/2006 significam mais do que a mera disputa pela aprovação da MP, significam também a possibilidade de manutenção e de utilização político-eleitoral de importantes recursos orçamentários.

O acordo de 6% de correção, sendo 3% em 2007 e mais 3% em 2008, entre Ministério da Fazenda e o Senador Valdir Raupp do PMDB/RO significou um impacto de 1 bilhão de reais nas contas da Receita Federal. A proposta da EMC-1 foi estrategicamente utilizada pela oposição para aumentar a pressão política sobre o Governo e desgastar sua imagem frente à opinião pública, porque convergiu com a reivindicação mais acentuada de 7,7% em um único repasse das centrais sindicais, com justificativa de reposição da defasagem inflacionária do primeiro mandato do Governo Lula. Ambas as propostas estiveram abaixo do valor de 1,95 bilhão de reais estabelecido em 2006, pela Lei Kandir, como repasse previsto aos Estados e Municípios.

A observação da votação da EMC-1 sugere que o Executivo, para aprovar suas iniciativas, utiliza-se de suas prerrogativas legislativas e da centralização do processo decisório na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes, evitando, quando possível, através de alianças partidárias, a clivagem dos governadores no Senado e na CMO. Levando as discussões e aprovações para a Câmara, o Executivo diminui o tempo de tramitação de suas iniciativas, aumentando as chances de aprovação. No entanto, mesmo no plenário, os parlamentares, com reduto eleitoral intra-estadual, ainda passam pela clivagem dos governadores.

A MP n° 82/2002, em comparação com a MP n° 328/2006, apresenta-se como um exemplo de derrota do Governo, que é obrigado a vetar totalmente a MP após sofrer 5 emendas do Legislativo. A MP, que transfere a malha rodoviária da União aos Estados, foi contestada por não repassar os recursos necessários para as obras de adequação ao processo de concessão.

O ponto mais polêmico da MP n° 82/2002 foi a inclusão de uma EMC, feita pelo Senado e aprovada pela Câmara, que liberou os Estados de devolverem 13% dos repasses, por direito de ressarcimento das despesas realizadas nas rodovias federais. Os governadores protestaram contra o ônus orçamentário causado pela MP, obrigando o Legislativo a modificá-la e o Executivo a vetá-la. No Legislativo, todos os partidos eram favoráveis à aprovação da MP n° 82/2002 com emendas, inclusive o PT. O PFL, como oposição, declarou que a votação dessa MP seria a última em que o partido não tentaria obstruir a pauta, pois o Executivo não cumpriu o acordo de diminuir os impostos incididos sobre o SIMPLES. Mas nas duas votações nominais em plenário, o PFL foi contra a aprovação da MP, não cumprindo o declarado por suas lideranças, que prometeram a cooperação do partido com o Governo.

É fato que, após a votação a MP n° 82/2002, o jogo de pautas no Legislativo tornou-se mais complexo. Após a aprovação do Legislativo, o veto na MP foi total. A decisão foi tomada pelo Executivo, após uma reunião do Presidente da República com o Ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, do PT, e com o Ministro dos Transportes, Anderson Adauto. O Executivo não conseguiu se desfazer dos onerosos custos da malha rodoviária federal, tendo que arcar também com o custo político de sua administração, na medida em que o programa político do partido de governo não previa políticas de concessões para o Governo Federal. Os governadores, através dos partidos no Legislativo, impuseram uma derrota política ao Governo e o limitaram, do ponto de vista financeiro. Os recursos foram repassados aos Estados somente quatro anos depois, com a MP n° 328/2006, a pedido do Ministério dos Transportes, que também teve, assim como o Ministério da Fazenda, o direito de estabelecer os critérios de prestação de contas para os repasses aos entes federados.

Observa-se na análise dos Créditos Adicionais que além dos fatores financeiros de tributação, existentes nas negociações entre Executivo e governadores, há também elementos do jogo político entre personalidades e partidos com objetivos que, em última

instância, estão voltados para o desempenho eleitoral. As atuações parlamentares passam pela clivagem dos governadores devido à necessidade de sobrevivência política nos redutos intra-estaduais. O Executivo, através das suas prerrogativas legislativas sobre o orçamento e da centralização decisória na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes, pode se fortalecer diante dos governadores. No caso do Governo Lula, percebe-se que a aliança política com um grande partido como o PMDB diminuiu o tempo de tramitação e possibilitou maior probabilidade na aprovação das iniciativas do Executivo. Porém, a baixa institucionalização do PT nos Executivos estaduais fez com que, em alguns momentos, o partido dependesse de acordos com o PSDB.

A comparação entre as MP's n° 328/2006 e n° 82/2002 confirma a declaração de Werneck (2002) de que o princípio de cooperação entre diferentes esferas é irrealista. Para o Executivo obter êxito no cumprimento das metas fiscais é necessário a garantia de crescimento tributário nas três esferas constitucionais, ou, pelo menos, de redução acentuada dos riscos de perda direta para os Estados e Municípios. No caso específico da MP n° 328/2006, vê-se que o Executivo se dispõe não só a manter suas renúncias fiscais sobre o IPI como também renuncia, em parte, sobre as alíquotas do imposto de renda. O Executivo se fortalece financeiramente porque não repassa integralmente às suas iniciativas de Créditos Adicionais os recursos previstos na Lei Kandir, assim como não corrige adequadamente, a cada ano, o desempenho de exportação de cada Estado.

Observa-se, com a análise das iniciativas de Créditos Adicionais, que o êxito do Executivo está também associado ao tipo de interação política e econômica que o partido do Executivo estabelece com as demais esferas representativas. A interação política entre os partidos ocorre diante da possibilidade de absorção de outros partidos e outras personalidades de diferentes esferas representativas ao Governo Federal, inclusive da oposição, em casos específicos, como visto na análise da MP n° 328/2006.

5 CONCLUSÃO

Observa-se, após a Constituição de 1988, nos anos 90 e nos anos 2000, a evolução das instituições representativas brasileiras, e, particularmente neste estudo, o amadurecimento das relações do Executivo com o Legislativo. Destaca-se o aumento do comprometimento político dos parlamentares no Legislativo com o Governo. Tal comprometimento demonstra certa responsabilidade pública dos partidos e das lideranças parlamentares, tanto da situação quanto da oposição, que, em diversos momentos, limitam ações individualistas e descomprometidas com o bem público. Dessa forma, valoriza-se, em certa medida, a atuação programática dos partidos.

Durante a análise das MP's de Crédito Adicional foram observadas algumas limitações do individualismo político. Além das limitações impostas pelo Legislativo, por indicação do parecer do Relator Deputado Gervásio de Oliveiras do PMDB/AP, membro da base governista, ao Deputado Bismark Maia do PSDB/CE que propôs 19 emendas favorecendo seus respectivos redutos eleitorais na MP nº 270/2005, tem-se as 18 limitações impostas pelo parecer indicativo do relator Murilo Zauith do PFL/MS contra diversas emendas propostas na MP nº 237/2005. Destacam-se, também, as limitações impostas pela relatoria de Betinho Rosado do PFL/DF às tentativas de modificações do pacto fiscal por parte de alguns parlamentares que tentaram emendar a MP nº 271/2005.

Deve-se observar ainda a possibilidade de realocação de recursos mediante ao que muitos parlamentares intitulam de “rachadinhas”, medidas do Executivo aprovadas no Legislativo que possibilitam o direcionamento de recursos para bases eleitorais de apoio ao partido de governo. Através delas, os parlamentares, além do apoio ao governo, também podem projetar suas carreiras individualmente, indo além dos programas de seus respectivos partidos. Nesse contexto, pode-se considerar que a ação política individualista só é possível quando também favorece o partido do Executivo, enfraquecendo oposições.

É importante ressaltar também que foi possível observar, tanto no Executivo quanto no Legislativo, que a ação política não está dissociada das estratégias e dos interesses individuais dos atores políticos. Percebe-se uma tendência de associação das

expectativas de projeção política dos atores políticos com a evolução programática dos seus respectivos partidos, e que tal estratégia também é influenciada pelas regras partidárias eleitorais. A aliança entre o PT, partido de governo, a partir de 2002, com o PMDB, maior partido no Legislativo, a partir de 2004, com o fim da crise política, é um exemplo da associação das expectativas de projeções políticas individuais com o aumento da institucionalização dos partidos.

Além disso, associam-se a esses fatores as disputas estaduais por maiores recursos fiscais. Neste estudo, observou-se a participação de 80% de parlamentares oriundos de estados responsáveis pelo acirramento da guerra fiscal, segundo Dulci (2002), nas discussões dos Créditos Adicionais.

Tem-se que a atuação dos parlamentares no Legislativo é influenciada pelos interesses estaduais, intensificados pelas disputas fiscais que proporcionam a atração de importantes investimentos regionais. No entanto, a existência de uma guerra fiscal acirrada limita o fortalecimento da relação do Executivo com o Legislativo. Se nos Estados mais subdesenvolvidos a guerra fiscal produz focos de desenvolvimento artificial, como propõe Dulci (2002), com ausência de infra-estrutura para a garantia de tecnologia e qualificação superior adequada, nos Estados mais desenvolvidos pode ocasionar déficit fiscal e perda de importantes investimentos para o crescimento econômico. De forma geral, uma guerra fiscal aumenta incertezas e desgasta as relações políticas entre Executivo, Legislativo e governadores.

A manutenção de uma guerra fiscal, juntamente com a existência de um sistema tributário contraditório que impõe o aumento das distorções fiscais entre os Estados, só pode ser entendida no contexto institucional dos anos 90, em que o Governo Federal, como principal regulador dessas disputas, enfrentou dificuldades financeiras ao assumir todo o montante da dívida pública dos Estados e dos Municípios. Nos anos 2000, tal contexto foi alterado, criando condições, em certa medida, para a ocorrência de negociações sobre um novo sistema de cobrança de alíquotas mais justas e equilibradas entre os entes federados.

De forma geral, o Executivo atuou com responsabilidade, evitando emitir uma proposta de reforma tributária através do procedimento de MP, o que poderia gerar insatisfações e criar condições insustentáveis ao PT como partido de governo, na medida em que a proposta alteraria as preferências dos parlamentares no Legislativo.

No entanto, fatores políticos, como o da necessidade de crescimento e de institucionalização do PT nos governos estaduais, ainda limitam o empenho do Executivo na busca de acordos com o Legislativo em torno da reforma fiscal. A forma como serão regulamentados o Fundo de Desoneração das Exportações e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional ainda é ponto de impasses entre os partidos que compõem o Executivo, o Legislativo e os governos estaduais.

A partir de 2002, apesar das constatadas melhorias nas condições financeiras do Governo Federal, observou-se, neste estudo, que fatores políticos como o baixo grau de institucionalização do partido de governo nos Executivos estaduais pode dificultar a aprovação de uma política complexa como é a da reforma tributária. A análise dos dados demonstra que o Executivo, apesar de assumir a necessidade de reformulação do modelo fiscal, está evitando a clivagem do Legislativo, particularmente a do Senado, destinando, nas MP's de Crédito Adicional, maiores recursos ao Crédito Extraordinário em detrimento do Auxílio Financeiro.

Ressalta-se a necessidade de o Executivo tomar iniciativas que considerem o crescimento tributário dos Estados e Municípios. É possível que o Executivo coordene estrategicamente suas iniciativas de forma interativa com as demais esferas para fortalecer o Governo Federal e promover modificações no atual modelo de arrecadação fiscal. Mas, para que o Governo obtenha êxito, o Executivo não pode desconsiderar as dificuldades políticas e financeiras dos Estados e Municípios, apegando-se apenas às suas prerrogativas constitucionais e ao uso eleitoral de importantes recursos, como são os Créditos Adicionais, para suprir a necessidade de sobrevivência política do partido de governo. Nesse sentido, o Executivo deve custear estrategicamente uma discussão política transparente com ministros, parlamentares e governadores, diminuindo incertezas em torno de um novo modelo de arrecadação fiscal. Deve atuar, paulatinamente, através de uma comissão que possa garantir a conciliação entre a mudança das preferências políticas no Legislativo e a garantia de certo equilíbrio nas disputas fiscais entre os Estados.

O Executivo deve evitar que interesses de segmentos isolados associem-se em oposição ao governo. O uso de diversas matérias em uma única MP, junto ao seu excessivo número, pode unificar diferentes interesses contra o governo, como aconteceu com a tentativa de aprovar uma reforma política em 2006, que alterava as expectativas e

as trajetórias políticas dos parlamentares ao discutir o voto distrital, no mesmo momento em que o Executivo também propunha a redução dos incentivos fiscais destinados às telecomunicações, proposta que se contrapõe aos interesses da mídia. Nesse caso, tem-se a associação de dois elementos intensificadores de uma crise política no Senado, instituição do Legislativo em que os partidos de oposição possuem maiores chances de êxito.

Se, por um lado, diversas matérias em uma única MP dificultam a atuação da oposição no Legislativo, por outro, pontos específicos de uma MP podem se associar aos de outra MP. O uso de diversas matérias em uma única MP apenas aumenta a probabilidade de alianças políticas que podem favorecer tanto a base de governo quanto a oposição.

Observa-se, a partir de 2002, que a relação do Executivo com o Legislativo está mais complexa. Além da possibilidade de utilização exacerbada dos Créditos Extraordinários, criada pelo governo do PSDB em 1995, tem-se a estratégia de utilização de uma MP para a aprovação de distintas políticas em um único processo de tramitação, prática do PT como partido de governo. Os dois fatores associam-se também às prerrogativas constitucionais do Executivo e à centralização procedimental possível através das regras regimentais internas do Legislativo. Particularmente na análise dos Créditos Adicionais, observou-se a utilização das decisões terminativas em favor do Executivo como uma importante forma de diminuir o tempo de tramitação de suas iniciativas no Legislativo, evitando a atuação especializada das comissões e, especificamente, a clivagem do Senado, instância desfavorável ao PT como partido de governo.

Há na literatura política brasileira falta de consenso sobre o tipo de processo decisório existente no Brasil. De um lado estão os autores que argumentam que as decisões institucionais são tomadas dentro de um ambiente institucional centralizado, fundamentado em partidos e princípios constitucionais que inibem a ação individualista, e, de outro lado, aqueles que ressaltam a fragmentação do processo decisório, a baixa institucionalização dos partidos e o personalismo político possível dentro da atual regra partidária eleitoral brasileira.

Neste estudo, procurou-se analisar os aspectos positivos e negativos atribuídos ao arranjo representativo brasileiro pela Literatura política. Foram consideradas, ainda,

as características inerentes ao processo pós-constituente de consolidação das instituições representativas e, também, as possibilidades dessas características fortalecerem o Governo Federal, os Estados e os Municípios através de uma nova forma de arrecadação fiscal.

Conclui-se que, no Governo Lula, apesar de haver evolução nas relações do Executivo e do Legislativo, a dificuldade do Executivo encontrada em conseguir aprovar importantes políticas, como a de um novo modelo de arrecadação fiscal no Legislativo, pode estar associada à pouca influência do PT nas governadorias, que são importantes instâncias para aprovação de políticas amplas e complexas, podendo influenciar nas estratégias do Legislativo.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 nov. 2007.

_____. **Os barões da Federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

AMBRÓSIO, B. O processo de elaboração do orçamento brasileiro. **INTERLEGIS**, Brasília, 25 nov. 2007 Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br/fiscalizacao/20040130112419/20040415161133/20040205160008/>>. Acesso em: 26 out. 2007.

AMORIM NETO, O. **Of presidents, parties and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers**. 1998. Tese (Doutorado em Ciência Política) - University of California, San Diego, 1998.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2007.

BRASIL. Medida Provisória n. 237. Autoriza a União a prestar auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. **Casa Civil**, Brasília, 27 jan. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Principal.htm>. Acesso em: 01 set. 2007.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: versão atualizada até a Emenda n. 53/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 7 fev. 2007.

CÂMARA aprova reforma tributária em primeiro turno. **Casa Civil**, Brasília, 16 set. 2005. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/casa_civil/noticias/ultimas_noticias/aprov_rt>. Acesso em: 15 set. 2007.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996.

DINIZ, S. As migrações partidárias e o calendário eleitoral. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, 2000. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782000000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 nov. 2007.

DINO, F. Dicas e mandingas: o fantasma de confisco da poupança ainda ronda o Brasil. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 26 ago. 2002. Disponível em: <<http://conjur.estadao.com.br/static/text/10808,1>>. Acesso em: 22 jan. 2007.

DULCI, O. S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782002000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2007.

FELIPE, L. Crédito Extraordinário: só vale uso constitucional. **Democratas**, Brasília, [set. 2007?]. Disponível em: <<http://Deputados.democratas.org.br/noticias/?nid=197>>. Acesso em: 02 out. 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, v. 38, n. 3, p. 497-524, 1995.

HUNTINGTON, S. **Political order in changing societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

JOBIM, N. Da inutilidade do assessoramento aos partidos. In: ABREU, A. A.; DIAS, J. L. M. (Org.). **O futuro do congresso brasileiro**. São Paulo: FGV, 1995. p. 61-71.

_____. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**: o desafio do congresso nacional, São Paulo, n. 3, p. 37-59, nov. 1994.

KAPLAN, R; NORTON, D. P. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

LIMA FILHO, L. G. **Nota Técnica n. 21/99**. Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. Brasília, 1999.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2007.

LINHARES, J. **A reforma tributária e sua implicação nas finanças dos estados e municípios**. Rio de Janeiro: FGV, 1973.

LOURENÇO, I. Câmara não consegue quórum e MP sobre renegociação das dívidas fiscais será arquivada. **Agência Brasil**, Brasília, 24 out. 2006. Disponível em:

<<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/10/24/materia.2006-10-24.6068714041/>>. Acesso em: 24 out. 2006.

LULA, E. Receita diz que arquivamento da MP 303 não invalida parcelamento de dívidas. **Agência Brasil**, Brasília, 27 out. 2006. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/10/27/materia.2006-10-27.2999058629/view>>. Acesso em: 27 out. 2006.

MAINWARING, S.; TORCAL, M. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2007.

MARENCO DOS SANTOS, A. Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, n. 45, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2007.

MATTHEWS, D. **US Senators and their world**. New York: Vintage Books, 1960.

NAVARRO, S.; ZANINI, F. Setor bancário deu maior doação à campanha de Lula. **Folha de S.Paulo**, Brasília, 29 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u87203.shtml>>. Acesso em: 29 nov. 2006.

NICOLAU, J. Partidos na República de 1946: velhas teses, novos dados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 fev. 2007.

_____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 fev. 2007.

PAIVA, A. Alternativa para desoneração do ICMS. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICA TRIBUTÁRIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: o desafio da reforma, 2007, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: Ministério da fazenda. Disponível em: <www.sefa.com.br/site/semin_poltrib/apresgrupos/06Ap_AndrePaiva.ppt>. Acesso em: 15 set. 2007.

PALOCCI FILHO, A. **Emenda Constitucional n. 172/2005**. Ministério da Fazenda, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2005/Exm/EM-172-MF.htm>. Acesso em: 11 dez. 2007.

PEREGRINO, L. F. M. Crédito extraordinário: discussão sobre tramitação e forma de operacionalização. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 36, n. 142,

abr./jun. 1999. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/riil/Pdf/pdf_142/r142-23.PDF>. Acesso em: 01 out. 2007.

POWELL JR., B. **Elections as instrument of democracy**. New Haven: Yale University Press, 2000.

PRADO JR., C. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

PRZEWORSKI, A; CHEIBUB, A; LIMONGI, F. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 23 nov. 2007.

RODRIGUES, L. M. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: PUBLIFOLHA, 2006.

_____. **Partidos, ideologia e composição social**: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados: 1994-2002. São Paulo: EDUSP, 2002.

SABINO, S. União investe apenas R\$ 1,00 de cada R\$ 3,00 previstos no orçamento 2007. **Contas Abertas**, São Paulo, 26 nov. 2007. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2021>. Acesso em: 26 out. 2007.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2007.

SCHMITT, R. **Partidos políticos no Brasil: 1945-2000**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

SMITH, S. S.; DEERING, C. J. **Comissões do Congresso nos Estados Unidos**. Brasília: Senado Federal, 1985.

TACCA prega fim da guerra fiscal para verdadeira reforma tributária. **Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo**, São Paulo, 25 mai. 2007. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/publicacao/noticia.aspx?id=409>>. Acesso em: 11 dez. 2007.

WERNECK, R. Reforma tributária: urgência, desafios e descaminhos. **Texto para discussão**, n. 467, Departamento de Economia – PUC, Rio de Janeiro, out. 2002.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 3-143, jul./set. 1996.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo – ANPOCS, v. 10, n. 28, p. 88-108, 1995.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. **The deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. S. B. O presidencialismo brasileiro: delegação, coordenação e conflito. In: VALADÉS, D.; SERNA, J. M. (Org.). **El gobierno en America Latina: presidencialismo o parlamentarismo?** Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Insitituto de Investigaciones Juridicas, 2000. v. 23, p. 199-236.

ARATO, A. Representação, soberania popular e accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 55-56, p. 91-93, 2002.

ARAÚJO, S. C. **A renovação parlamentar no Brasil**. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Sociologia), Sociedade Brasileira de Instrução, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**: versão atualizada até a Resolução n. 45/2006. Brasília, 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/Legislacao/RegInterno.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2007.

_____. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**: resolução n. 93/1970. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Regimento Interno**. Brasília: STF, 2006. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/institucional/regimento/ristf.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2007.

BURKE, E. **Reflections on the revolution in France**. London: Penguin Books, 1986.

CAMPELLO SOUZA, M. C. **Estados e partidos políticos no Brasil: 1930-1964**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

CAREY, J; SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, Dec. 1995.

COMPARATO, F. K. A garantia institucional contra o abuso de poder. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003, p. 44-45.

COSTA, E. V. The age of reform. **The Cambridge history of Latin America: 1870-1930**, Cambridge, v. 5, p. 725-777, 1986.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: UNB, 2001.

_____. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

_____. **Polyarchy: participation and opposition**. New Haven/London: Yale University Press, 1971.

DALMORO, J. FLEISCHER, D. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, S; SCHMITT, R. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, São Paulo: UNESP, 2005. p. 85-113.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio Janeiro: Zahar Editores, 1967.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 10 ed. São Paulo: Globo, 1996.

HIPÓLITO, L. **De raposas a reformistas: O PSD e a experiência democrática brasileira: 1945-64**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

HOLLINGSWORTH, J. R. Advancing the socio-economic paradigm with institutional analysis. **Socio-Economic Review**, v. 1, n. 1, p. 130-134, Jan. 2003. Disponível em: <<http://ser.oxfordjournals.org/cgi/reprint/1/1/130.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2007.

KATZ, R. **Democracy and elections**. Oxford: Oxford University Press, 1997.

KRAUSE, S. Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994-1998-2002): coligações eleitorais vs. nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. In: KRAUSE, S; SCHMITT, R. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, São Paulo: UNESP, 2005. p. 115-141.

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992. p. 23-47.

LAMOUNIER, B.; MENEGUELO, R. **Partidos políticos e consolidação democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAVAREDA, J. A. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

LESSA, R. Presidencialismo com representação proporcional ou de como evitar a escolha trágica entre governabilidade e representação. In: LIMA JÚNIOR, O. B.; SOUZA, A.; LESSA, R. **Reforma institucional: sistema de governo e representação política**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992. p. 27-30.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA JÚNIOR, O. B. **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

_____. Reforma institucional: o aperfeiçoamento dos sistemas eleitoral e partidário. In: LIMA JÚNIOR, O. B.; SOUZA, A.; LESSA, R. **Reforma institucional: sistema de governo e representação política**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992. p. 33-56.

_____. **Partidos políticos brasileiros: a experiência regional e federal: 1945-1964**. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, n. 76, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2007.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. **Instituições políticas e padrões de interação Executivo-Legislativo e capacidade governativa**. São Paulo: FAPESP, 2005.

MAINWARING, S. A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 43-79, 1994.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 37, p. 191-213, nov. 1993.

MARCH, J. J.; OLSEN, J. P. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=pt&nrm=isso>. Acesso em: 25 jan. 2007.

_____. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. Stanford University, New York: The Free Press, 1989.

MELO, C. R. F. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200001 &lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jan. 2007.

MELO, M. C. Constitucionalismo e ação racional. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 55-80, 1998.

_____. **Partidos políticos no Brasil contemporâneo: 1985-1997**. São Paulo: Paz e Terra, 1998a.

MENEGUELLO, R. A face dominante da esquerda brasileira: avanços, mudanças e dilemas do Partido dos Trabalhadores. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 39-56, 2003.

MERLI, D.; LOURENÇO, I. Governo federal disputa emendas orçamentárias com movimentos e prefeitos. **Rádiorbrás**, Brasília, 28 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2006/11/28/materia.2006-11-28.5903367047/view>>. Acesso em: 11 set. 2007.

NETO, O. A.; SANTOS, F. A produção legislativa do congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

NICOLAU, J. Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 11-19, 2003. ISSN 1519-0951.

_____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000400004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 fev. 2007.

_____. **Multipartidarismo e democracia**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, J.; SCHMITT, R. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 43-51, 1995.

NOVAES, C. A. Dinâmica institucional da representação. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 38, p. 99-147, 1994.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 fev. 2007.

PESSANHA, C. O poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

PRZEWORSKI, A. Democracia y representación. Reforma y democracia. **Revista del CLAD**, Caracas, n. 10, p. 15-17, 1998.

RAE, D. W. **The political consequences of electoral laws**. New Haven and London: Yale University Press, 1967.

RICCI, R. Eleições 2006: a queda dos velhos caciques ou a emergência de uma nova regionalização no país. **Revista Espaço Acadêmico**, ano 6, n. 66, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/067/67ricci.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2007.

SANTOS, A. M. Partidos em carne e osso: votos e deputados nas eleições de 2002. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 21-37, 2003.

SANTOS, F. **O cálculo do conflito**: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. **Crise e castigo**: partidos e generais na política brasileira. São Paulo: Vértice, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UNB, 1982.

SCHMITT, R. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, S; SCHMITT, R. **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, São Paulo: UNESP, 2005. p.11-25.

SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; KUSCHNIR, K. Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 fev. 2007.

TAVARES, A. G. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

TEIXEIRA, M. A comissão de modernização: principais obstáculos à reforma da Câmara. **Cadernos de Pesquisa Cebrap**: o desafio do congresso nacional, São Paulo, n. 3, p. 3-6, nov. 1994.

USEEM, M. Quão importante é a liderança? **Insight MVC**, n. 22, nov./dez. 1999. Disponível em:

<<http://www.institutomvc.com.br/insight%2022.htm#Quao%20Importante>>. Acesso em: 27 jul. 2007.

WILSON, J. Q. **Political organizations**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.