

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CPMF: Vida e morte de um programa governamental

Eduardo Araujo Couto

São Carlos

2019

Eduardo Araujo Couto

CPMF: Vida e morte de um programa governamental

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Dr^a Simone Diniz

São Carlos

2019

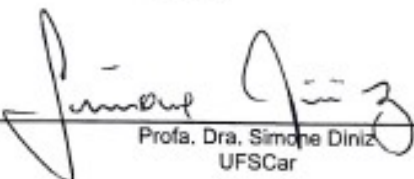


UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Eduardo Araujo Couto, realizada em 22/02/2019:



Prof. Dra. Simone Diniz
UFSCar

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
FGV



Prof. Dr. Gabriel Avila Casalecchi
UFSCar

AGRADECIMENTOS

A pós-graduação me deu a oportunidade de começar minha vida, não apenas no âmbito profissional mas nas diversas esferas a partir das quais é possível desfrutá-la. E isso se deve a muitos que conheci nesta jornada.

Agradeço à minha orientadora, Simone Diniz, que me proporcionou a chance de embarcar na Ciência Política, dando todo o apoio, suporte e incentivo para que eu elegeisse esta como a minha profissão. De 5 anos de trabalho colhi muitos aprendizados, mas o que levo de mais importante de toda a convivência é uma grande amizade.

Aos meus pais, por me colocarem neste mundo e cuidarem de mim até que eu pudesse, de fato, começar a minha vida.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCAR, pela acolhida e oportunidade de desenvolver meu Mestrado. Agradeço também aos discentes, cujas conversas foram providenciais no desenvolvimento não apenas da Dissertação, mas na formação enquanto cientista político: Daniel Stulano, Pedro Paulo Ferreira Bispo de Assis, Victor Picchi Gandin e Bárbara El Khalil.

Agradeço aos docentes presentes nas minhas bancas: Prof. Dr. Gabriel Avila Casalecchi, pelas discussões sobre metodologia e pelo apoio; e Prof. Dr. Cláudio Couto, pelas sugestões e correções propostas.

Agradeço, por fim, ao suporte financeiro recebido pela CAPES, nos primeiros meses de realização do Mestrado, e à FAPESP (processo 2017/15480-9), que financiou a pesquisa a partir do Projeto Temático “Instituições Políticas, Padrões de Interação Executivo-Legislativo e Capacidade Governativa” (processo 2016/14525-6).

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo buscar variáveis complementares para a análise da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no processo decisório brasileiro, sob a ótica do sucesso e fracasso presidencial, tendo como hipótese central que as *bases institucionais do presidencialismo de coalizão*, consolidadas pela ciência política brasileira, são necessárias mas não suficientes para explicar o funcionamento de seu sistema político. Evidenciamos tal insuficiência ao analisar um caso de derrota explícita do presidente Lula – o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – ao defender que conflito e cooperação não dependem apenas da distribuição do poder decisório entre os atores relevantes ao processo decisório, mas também aos protocolos de barganha, à dinâmica bicameral, ao conteúdo das políticas em pauta – e neste mote, à confluência de agendas que estabelecem algum tipo de intersecção a esta –, e ao ambiente de decisão, pautado na dependência da trajetória destas políticas.

Palavras-Chave: Relações Executivo-Legislativo; Processo Decisório; Presidencialismo

ABSTRACT

This study aims to seek complementary variables to the analysis of the relationship between the Executive and the Legislature concerning the Brazilian decision making process, under the approach of presidential success and failure, starting from the assumption that the *institutional bases of the coalition presidentialism*, well established by the Brazilian political science, are necessary but not sufficient to explain the operation of its political system. The evidences of such insufficiency come from the analysis of an explicit presidential failure suffered by president Lula – the end of the Provisional Contribution on Financial Transactions – by sustaining that conflict and cooperation don't only rely upon the distribution of decisional assets among the relevant actors to the decision-making process, but also on the bargain protocols, the bicameral dynamics, the content of the discussed propositions – and, in this case, the confluence of agendas that establish some kind of intersection in relation to the one in study – and the decision-making environment, based on the path dependence of these policies.

Keywords: Relationship between Executive and the Legislature; Decision-Making Process; Presidentialism

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Evolução da Centralização na Presidência.....	56
Gráfico 2 – Votação da PEC 256/1995, por partido– Câmara dos Deputados.	86
Gráfico 3 – Votação da PEC 256/1995, por partido – Senado Federal.....	87
Gráfico 4 – Participação da CPMF na Execução do gasto total do Ministério da Saúde.....	88
Gráfico 5 – Votação da PEC 637/1999, por partido, na Câmara dos Deputados.....	93
Gráfico 6 – Votação da PEC 637/1999, por partido, no Senado Federal.....	93
Gráfico 7 – votação da PEC 407/2001, por partido, na Câmara dos Deputados.....	98
Gráfico 8 – Votação da PEC 407/2001, por partido, no Senado Federal.....	98
Gráfico 9 – Votação, por partido, da PEC 41/2003 – Câmara dos Deputados.	102
Gráfico 10 – Votação, por partido, da PEC 41/2003- Senado Federal.....	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Coalizões de Governo e renovações da CPMF.....	40
Quadro 2 – Sucesso Presidencial Anual na Legislação Ordinária (1995-2010).....	44
Quadro 3 – Gabinetes Presidenciais (1995-2010).....	53
Quadro 4 – Taxa de Atropelamento dos Principais Partidos Brasileiros (1994-2005).....	64
Quadro 5 – Coalizões na Câmara e no Senado.....	67
Quadro 6 – Divergência bicameral intra e interblocos.....	68
Quadro 7 – PECs responsáveis pela criação, renovações e fim da CPMF.....	72
Quadro 8 – Projetos correlatos à CPMF na Câmara (2006-2007).....	107
Quadro 9 – Votos e Disciplina Partidária na votação em Primeiro Turno da Câmara (19/09/2007).....	114
Quadro 10 – Votação art. 2 da PEC 89/2007 (CPMF).....	122

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição Partidária das Casas Legislativas – 2003.....	62
--	----

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ADCT – Ato dos Dispositivos Constitucionais Transitórios

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça (Senado Federal)

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)

CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CERF – Comissão Executiva da Reforma Fiscal

CF – Constituição Federal de 1988

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNT – Confederação Nacional do Transporte

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CONASS – Confederação Nacional de Secretários de Saúde

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

DEM - Democratas

DRU – Desvinculação de Receitas da União

DVS – Destaque para Votação em Separado

EC – Emenda Constitucional

ECR – Emenda Constitucional de Revisão

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FSE – Fundo Social de Emergência

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

ISS – Imposto sobre Serviços

IVA – Imposto sobre Valor Agregado

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MS – Ministério da Saúde

MS – Mandato de Segurança

MPV/MP – Medida Provisória

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PL – Partido Liberal

PL – Projeto de Lei

PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional

PLP – Projeto de Lei Complementar

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPR – Partido Progressista Reformador

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido Republicano

PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PST – Partido Social Trabalhista

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1 – O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO REVISITADO: TEORIA E MÉTODOS	3
1.1 Introdução Metodológica.....	3
1.2 O sistema político brasileiro e a governabilidade: o debate institucional e seus limites.....	10
1.3 O estado da arte da literatura: um mergulho às <i>gestões</i> e termômetros contextuais à agenda do Executivo.....	16
1.4 O presidencialismo de coalizão em crise: teoria e metodologia.....	25
1.5 Condicionantes institucionais à gestão governamental.....	30
1.6 Objetivos à luz de um estudo de caso desviante: a técnica do <i>process-tracing</i>	36
1.7 A CPMF: notas introdutórias, objetivos específicos e hipóteses da análise do caso.....	39
Capítulo 2 – CONFLITO E COOPERAÇÃO NA CONDUÇÃO DA AGENDA PRESIDENCIAL: ESTRATÉGIAS DE SUCESSO E FRACASSO	43
2.1 Sucesso e Fracasso Presidencial.....	43
2.2 Uma perspectiva estratégica de Cooperação e Conflito.....	50
2.3 As coalizões do governo Lula: Câmara e Senado, governo e oposição – a moldura institucional.....	61
Capítulo 3 – CPMF: VIDA E MORTE DE UM PROGRAMA GOVERNAMENTAL	71
3.1 O Surgimento da CPMF e a multidimensionalidade de seu conteúdo: entre o financiamento da Saúde e o manejo orçamentário.....	72
3.2 O histórico: multidimensionalidade, incrementalismo e soluções provisórias.....	78
3.3 A tramitação da PEC 50/2007 e correlatas: veto à política ou veto ao governo?.....	103
3.3.1 A disposição em negociar sob um ambiente favorável: perda de oportunidades de negociação com a base e com o PSDB.....	104

3.3.2 Agenda e contexto de decisão: quebra de acordos e intransigência no manejo do <i>timing</i> das decisões.....	112
3.3.3 O Senado, a presidência da Casa e o <i>timing</i> das negociações: a morte da CPMF poderia ter sido evitada?.....	115
CONCLUSÃO.....	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	129

INTRODUÇÃO

“Como chega a hora de uma ideia?”. É com essa frase que John Kingdon(1995, p. 219) instiga seus leitores a pensar sobre o processo pré-decisório de uma política, até então ignorado pelos cientistas políticos e determinante na explicação da formação da agenda de decisões.

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal, muito se avançou na compreensão do funcionamento do processo decisório legislativo brasileiro. Sob um panorama geral, podemos elencar três gerações de estudos que se debruçaram sobre a governabilidade do sistema político: a primeira, pessimista com os problemas das instituições nacionais que se redesenhavam com a redemocratização; a segunda, que demonstrou a possibilidade de um sistema governável e produtor de mudanças consideráveis do *status quo*, a partir de um padrão de relacionamento sólido entre os poderes; e a terceira, que se aproxima da pergunta inicial de Kingdon, ao dar um passo atrás e mais profundo no processo decisório brasileiro, buscando compreender os meandros das coalizões de governo a partir da formação e gerenciamento destas.

A principal preocupação deste trabalho é contribuir com esta terceira geração de estudos, ao buscar explicações complementares ao funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro. Como veremos, o padrão de relacionamento entre os Poderes que, em linhas gerais, permite ao governo ter grande monta de sucesso em suas investidas parlamentares deixa de considerar algumas nuances e constrangimentos neste próprio sucesso. Há uma grande concentração na área de estudos legislativos nas prerrogativas formais do Poder Executivo que favorecem a atuação do Presidente como iniciador de políticas públicas, mas que não revelam os embates e as negociações postas em prática para que o Executivo alcance sucesso legislativo.

Para averiguar algumas destas nuances – a saber: o conteúdo das políticas públicas, produto final deste processo; a consideração de atores muitas vezes deixados a segundo plano: o Legislativo como produtor de políticas, o Senado Federal; o ambiente de decisões: como um jogo de múltiplas arenas e *payoffs* variados (Araújo e Freitas, 2016); e o peso do

histórico já consolidado de decisões –, propomos analisar um caso de derrota explícita da presidência: o fim da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, política importante para diversas áreas do governo, da Seguridade Social ao manejo do Orçamento.

Com isto, visamos inverter a questão de Kingdon: como chega a hora do fim de uma ideia? Acreditamos que uma só razão não é suficiente para abarcar um fenômeno complexo como uma decisão específica oriunda do sistema político brasileiro, a partir de diversas outras possíveis e dentre diversos interesses, atores, estágios do processo e agendas presentes. Desta forma, verificamos, a partir da perspectiva estratégica de sucesso e fracasso presidencial, condições necessárias mas não suficientes de um todo suficiente que nos elucide os fatores que levaram ao fracasso representado no fim da CPMF.

Ao eleger um caso para estudo, nos afastamos da tônica metodológica dos estudos legislativos, de grande monta de dados e preocupados com as medidas de tendência central, ao buscar os efeitos do arcabouço institucional brasileiro; ao contrário, buscamos as causas de uma derrota – caso desviante do padrão apurado pela literatura – a partir do *process-tracing* da vigência da CPMF.

O trabalho está dividido, para além desta introdução e da conclusão, em três capítulos: no primeiro, a preocupação é em estabelecer as bases teóricas e metodológicas da análise – a partir da revisão bibliográfica e uma interpretação do estado da arte da literatura –; no segundo capítulo, buscamos elucidar uma perspectiva estratégica dos conceitos de sucesso e fracasso presidencial, tomando como referência a transição de poder ocorrida a partir da eleição presidencial de 2002 e seus efeitos para os dois mandatos do presidente Lula. Por fim, no terceiro capítulo, sustentamos que as *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* suscitam, a partir de um caso de derrota, uma revisão de seus argumentos teóricos e seus métodos de pesquisa.

CAPÍTULO 1 – O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO REVISITADO: TEORIA E MÉTODOS

1.1 Introdução Metodológica

“A palavra ‘caso’, derivada do latim *casus*, significa uma ocorrência, algo que acontece, normalmente com uma conotação desfavorável: um acidente, um infortúnio. [...] Um caso é, desta forma, desconcertante: provoca reflexão e aponta a necessidade de um ajuste de algum enquadramento teórico. [...] Em resumo, diante de um caso, o desafio é reconhecer e descobrir seu significado específico, enquanto se extrai conhecimento generalizável de fato ou potencialmente relacionado a outros casos.” (Venesson, 2008, p. 226, tradução livre)

Estudos de caso podem servir para uma variedade de propósitos e trabalhar com diversas perspectivas em relação a métodos e técnicas de pesquisa, sendo assim diversos em seus objetivos, características e resultados (Venesson, idem). Por conta de tal diversidade e das diversas “entradas” possíveis desta abordagem, a discussão sobre metodologia, método e técnicas de pesquisa se demonstra um tanto confusa, mas muito frutífera e necessária até mesmo para a validação de qualquer estudo, com destaque àqueles de menor escopo espacial ou temporal. Neste capítulo, visamos preparar o terreno para justificar o estudo que se propõe nesta dissertação, trazendo um sobrevôo ao estado da arte de métodos de pesquisa na Ciência Política e na área de estudos das relações Executivo-Legislativo suficiente para “encaixar” o estudo de caso sob uma moldura metodológica mais geral e assim demonstrar os objetivos do trabalho e seu caminho até os resultados esperados.

Desta forma, busca-se revisitar as *bases institucionais do presidencialismo de coalizão*, trazendo sua gênese e seus limites diante do acúmulo de literatura sobre o funcionamento do sistema político brasileiro. O objetivo é, a partir desta moldura, justificar um estudo de caso desviante do padrão estabelecido por estas *bases* à luz de novas contribuições e novas problemáticas em relação ao sucesso legislativo do Executivo brasileiro.

Em primeiro lugar, para além do estudo de caso, o debate sobre metodologias, métodos e técnicas de pesquisa nem sempre têm em trabalhos mais substantivos – e fora do círculo de trânsito de metodólogos – a merecida

atenção dos pesquisadores. Diante da categorização proposta por Lijphart (1971, *apud* Rezende, 2015), pelo menos nos estudos voltados à dinâmica dos poderes Executivo e Legislativo brasileiros, os pesquisadores parecem se demonstrar *unconscious thinkers*, “com forte orientação empírica, e movidos por uma reflexão metodológica reduzida as questões relativas às técnicas de análise” (Rezende, *idem*, p. 42).

O debate, sob um escopo mais geral da Ciência Política – não só em publicações, mas sobretudo nas conversas entre os pares – se restringe normalmente a uma divisão entre “quantitativistas” e “qualitativistas”, e a identificação a uma das correntes a partir da área de trabalho e das técnicas utilizadas. “As posições são articuladas com intensidade e paixão, mesmo que a natureza do que os divide seja [em um primeiro olhar] dificilmente perceptível” (Shapiro et al, 2004a *apud* Della Porta e Keating, 2008, tradução livre). Della Porta e Keating (2008, p.19, tradução livre) colocam sobre tal debate:

Às vezes ouvimos sobre um antagonismo entre pesquisadores “qualitativos”, que fazem uso de pesquisas documentais, etnologia, crítica textual, e análise de discursos; e pesquisadores “quantitativos”, que dispõem de matemática, teoria dos jogos e estatísticas. Os pesquisadores da primeira tradição supostamente desdenham da nova abordagem, *hipernumérica*, à ciência política como opaca e excessivamente abstrata, enquanto os pesquisadores da segunda tradição zombam as “velhas” maneiras de estudar política como impressionistas e deixando a desejar quanto a seu rigor.

O desenvolvimento da tecnologia e de técnicas computadorizados de armazenagem, processamento e tratamento de grandes quantidades de dados, juntamente à obra paradigmática de King, Keohane e Verba (KKV, 1994) deram mais proeminência a abordagens matematizadas, estatísticas em larga escala e quantitativas, legando a segundo plano métodos qualitativos e de menor escopo (*small-N*).

A obra seminal do trio KKV teve o mérito de levantar e revitalizar o debate metodológico na ciência política. Para além de ter como meta e como consequência, de fato, trazer mais rigor às pesquisas – moldando o trajeto da

formulação de questões à demonstração dos resultados sob a preocupação central da lógica inferencial (Rezende, 2011b) –, a obra teve como objetivo colocar sob apenas uma abordagem o “ideal segundo o qual qualquer pesquisa qualitativa ou quantitativa deveria se balizar” (Della Porta e Keating, 2008, p. 20, tradução livre). A premissa da obra, em termos gerais, foi a de demonstrar a superioridade dos métodos quantitativos, mas seu objetivo foi o de construir pontes para a perceptível divisão (Brady, Collier e Seawright, 2010).

A proposição dos autores [KKV] é a de que a tradição qualitativa de pesquisa poderia produzir resultados inferenciais mais confiáveis caso os pesquisadores fossem orientados pelas regras que orientam e governam a pesquisa quantitativa. Na agenda dos debates metodológicos na ciência política emerge, portanto, um argumento que pretende aplainar as tensões institucionalizadas entre os métodos quantitativos e qualitativos na ciência política (Rezende, 2011b, pp.222-223).

Para KKV (pp. 7-9, tradução livre), boas pesquisas científicas podem ser feitas nas duas tradições (*styles*), mas seu desenho deve seguir algumas regras:

- 1) O objetivo central é a inferência. A pesquisa científica é desenhada para produzir inferências descritivas ou explanatórias com base na informação empírica sobre o mundo. [...] [mas] nossa definição particular de ciência requer o passo adicional de tentar inferir além dos dados imediatos para algo que não é observado diretamente. [...]
- 2) Os procedimentos são públicos. A pesquisa científica usa métodos explícitos, codificados e públicos para gerar e analisar dados cuja confiabilidade possa ser avaliada. [...] A vantagem de métodos explícitos é a possibilidade de compreender suas limitações e, se possível, seu tratamento. Além disso, métodos podem ser ensinados e compartilhados. Esse processo permite à pesquisa a comparação de resultados e sua replicação. [...]

3) As conclusões são incertas. Por definição, a inferência é um processo imperfeito. Seu objetivo é usar dados quantitativos ou qualitativos para a apreensão do mundo que os produziu. Alcançar conclusões perfeitamente certas de dados incertos é obviamente impossível. De fato, incerteza é um aspecto central de toda pesquisa e conhecimento sobre o mundo. [...]

4) O conteúdo é o método. Por fim, a pesquisa científica adere a uma série de regras de inferência a partir das quais sua validade depende [...]. O conteúdo da “ciência” é principalmente seus métodos e regras, não o conteúdo, já que podemos usar esses métodos para estudar virtualmente qualquer coisa.

Tais premissas são de fato essenciais para a cientificidade da Ciência Política, e seus desdobramentos na obra “aumentaram benéficamente a preocupação metodológica [mas] de forma controversa e talvez improdutivo promoveram uma única abordagem quantitativa” (Mahoney, 2010, p. 121, tradução livre). O *style* qualitativo seguiria regras menos precisas para seus procedimentos, gerando barreiras para a publicização de seus métodos, mais incerteza sobre seus resultados, e principalmente dificuldade na generalização e na replicação de futuras pesquisas. Quanto aos estudos de pequeno escopo (*small-N*), o principal problema neste ínterim seria o viés de seleção dos casos, que fugiria do paradigma randômico (próximo) do ideal experimental quantitativo, e impediria a necessária variação da própria variável dependente (Geddes, 1990).

O “ressurgimento” de uma “Nova Metodologia Qualitativa”, porém, vem ganhando espaço próprio. A preocupação de KKV em aprimorar os métodos qualitativos realmente se deu, mas não apenas por seus argumentos em favor de práticas que as trouxessem à realidade dos métodos quantitativos. Um amplo debate se seguiu, cujo marco constitutivo é a obra de Brady e Collier (2010), que sob os *mesmos parâmetros, mas com ferramentas diversas* visou contribuir no sentido de demonstrar diferenças essenciais entre as abordagens, e consequentes lugares e propósitos diferenciados para cada uma delas.

A validade de estudos de *small-N* e abordagens qualitativas vêm, pois, sendo alçadas ao mesmo status científico das análises mais amplas que remetem à manipulação agregada de dados para estabelecer regularidades e teorias mais gerais. Estabelecem-se limites aos dois campos ao mesmo tempo em que se oferecem possibilidades diversas e mesmo conjuntas, como a agenda da integração entre os métodos demonstra (Rezende, 2015).

Nestes termos, a partir de Rezende (2011b, pp. 228 em diante), destacamos duas contribuições possíveis de estudos qualitativos de pequeno *N* frente a desafios que a política – e mais especificamente, as instituições – como objeto de estudo nos lança:

- 1) Problema da singularidade: não é possível supor uma lógica quantitativa de análise diante de fenômenos raros, únicos e dissonantes que pouco tem a ver com a análise de regularidades ou de padrões normais para que se possa compreender causalidade e produzir inferências causais. O poder de análise qualitativa nestas condições para a geração de teorias é decisivo para a produção de teorias, hipóteses e inferências causais. Os estudos de caso e a pesquisa comparada *small-n* se mostram de considerável importância para tais propósitos
- 2) A natureza específica da explicação política: diante do fato da dependência tanto de agência quanto de instituições para a análise de fenômenos políticos, aquelas que privilegiam processos causais, contextos, contingências, escolhas, interações, e outros elementos são melhor capturados por desenhos de pesquisa qualitativos.

Consolidados os campos com suas respectivas validades, Mahoney e Goertz (2006) buscam definir com maior precisão as diferenças entre – como preferem chamar – as duas *culturas*, estabelecidas em 10 eixos. Dentre estes, importa ao nosso caminho aqui traçado a clivagem em relação à conceituação e operacionalização da estrutura causal. Em suma, enquanto os estudos quantitativos estão preocupados com *efeitos* provenientes de *causas* observáveis, os estudos qualitativos estudam as *causas* de *determinado efeito* interessante ao pesquisador.

Isso não significa total descompasso ou oposição entre as culturas, visto que sob um panorama mais amplo onde objetos e áreas de estudo são a principal preocupação, os dois tipos de abordagem podem se mostrar complementares. Os autores explicam (*idem*, p. 231, tradução livre):

Idealmente, uma explicação de um resultado em um ou poucos casos leva o pesquisador a se questionar se os mesmos fatores operam quando um escopo maior é adotado, estimulando uma análise de *N* grande, na qual o objetivo é em maior monta estimar os efeitos na população em detrimento de explicar casos de forma mais particular. Ao mesmo tempo, quando resultados estatísticos sobre os efeitos das causas são reproduzidos, é natural se questionar se esses resultados são condizentes em termos do histórico de casos individuais; o pesquisador buscará localizar tais efeitos em casos específicos.

Um parâmetro, logo, tão importante quanto os já mencionados, para um desenho de pesquisa que levará à frente uma investigação é “considerar em que medida a estratégia concilia o tipo de pergunta que se pretende responder com a relação causal que subjaz a explicação a ser oferecida” (Silva, 2018, p. 22) em detrimento de se eleger *per se* o título de qualitativo ou quantitativo e as cargas que lhe são decorrentes.

O tipo de relação causal abordado¹ em cada uma das culturas importa ainda sob outro prisma. No panorama quantitativo, a lógica subjacente aos tão disseminados testes de regressão e outros é a identificação de “causas que, na média, afetam (por exemplo, positivamente ou negativamente) os valores de um resultado em uma grande população” (Mahoney e Goertz, 2006, p. 232, tradução livre). Tais causas são abordadas individualmente e diversos modelos são testados, trabalhando as variáveis de forma a isolá-las de interferências e ruídos e obter de forma mais “pura” a sua influência particular no resultado.

Já as análises qualitativas costumam pensar suas variáveis em termos de causas necessárias ou suficientes, sob outra abordagem. Isso se intensifica

¹ Devemos considerar essas observações como um tipo ideal instrumental à nossa análise e que não retira a possibilidade da diversidade de métodos e técnicas. Até mesmo o conceito de duas culturas é questionado em Kuehn e Rohlfing (2016).

em situações de N pequeno ou único, já que supõem um contrafactual para estabelecer a necessidade ou suficiência de seus resultados e normalmente trabalham a partir da sigla *INUS*: “do inglês, ‘uma insuficiente, mas necessária parte de uma condição que é ela mesma desnecessária mas suficiente para o resultado’” (Silva, 2018, p. 10). Disto decorre uma estrutura de causalidade onde o conjunto das condições e variáveis imposta a um ou poucos casos importa em seu conjunto, necessitando de diferente interpretação à qual a área dos estudos legislativos ou das relações entre Executivo e Legislativo se constituiu.

Em suma, o campo de estudos legislativos e das relações entre Executivo e Legislativo debruçados sobre o caso brasileiro, preocupados inicialmente em dialogar com a literatura que previa novos insucessos na consolidação das democracias entre as décadas de 1980 e 1990, observou sob forte base empírica e aglutinação de dados em matriz quantitativista padrões de relacionamento entre os poderes que induziam a cooperação e a possibilidade tanto da formação de coalizões como da fluidez do processo decisório. Parte desta motivação inicial, porém, dada a estabilidade e a operacionalização destes sistemas a partir do acúmulo de experiências, “perdeu sua força propulsora” (Limongi, 2010, p. 1860). Mas ao mesmo tempo que o desafio inicial da área é superado, novos são lançados: em tela, na passagem do *por quê* ao *como* o sistema político opera (ou falha em operar) a produção de leis e a construção de governos impõe maior complexidade e mais dimensões de análise.

Desta forma, buscamos apontar os limites da literatura que tratou deste primeiro ímpeto da área, ao mesmo tempo em que reunimos as tentativas recentes de dar conta dos novos desafios, e por fim propor modesta contribuição sob bases qualitativas e de pequeno N para tirar uma fotografia que margeie os padrões de sucesso do Executivo brasileiro, buscando a partir de uma derrota vislumbrar o avanço da nova literatura e um olhar mais profícuo sobre os novos desafios. Embuído deste espírito, a estrutura causal do tipo *INUS* se mostrará essencial para os nossos propósitos.

Além de revisitar a bibliografia ao redor das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão*, pretendemos incorporá-la à discussão metodológica aqui apresentada, discutindo seus métodos e técnicas e assim, a partir das premissas das diferenças essenciais dos estudos qualitativos e da possibilidade de estudos de menor escopo, justificar o trabalho realizado nesta dissertação.

1.2 O sistema político brasileiro e a governabilidade: o debate institucional e seus limites

A grande preocupação em relação ao sistema político brasileiro, quando da promulgação da Constituição de 1988, se consolidou em torno de sua viabilidade institucional, cujo pessimismo se mostrava inscrito na “tradição republicana [insitucional] brasileira” (Abranches, 1988), onde o excesso de *veto-players* (Ames, 2003) através da permanência do presidencialismo em combinação com multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta, bicameralismo com forte base federalista e o poder dos governadores sobre os parlamentares (Abrucio, 1998) – combinação, em termos gerais, que já criara uma crise institucional grande o suficiente para causar um golpe de estado em 1964 (Santos, 1984) – traria impasses e inviabilizaria uma ação conjunta eficaz entre Legislativo e Executivo.

A governabilidade, entendida como sinônimo de produção legislativa e alteração do *status quo* nacional, e antônimo de impasse institucional e ameaça à estabilidade do sistema democrático, se consolidou como o conceito-chave dos estudos sobre o sistema político brasileiro, sobretudo aqueles preocupados com a relação entre os poderes Executivo e Legislativo (Palermo, 2000; 2016).

A literatura – com bases internacionais (Linz, 1990; Linz e Stepan, 1999; Mainwaring e Shugart, 1993) – rotulada de pessimista (cf. Power, 2010), observando o panorama de transições à democracia após períodos ditatoriais em diversos países, tentava traçar prognósticos quanto a que fórmulas

institucionais adotar no sentido de estabelecer regimes estáveis e consolidados, evitando que novas crises levassem a novas rupturas e regimes excepcionais. A partir da atestação empírica de que entre 1967 e 1992, 24 dentre 31 países que conseguiram se manter dentro de um quadro de normalidade democrática eram parlamentaristas (Mainwaring e Shugart, 1993), somado ao retrospecto da América Latina, majoritariamente presidencialista e também em grande monta acometida por regimes excepcionais no mesmo período, a busca da estabilidade e da governabilidade tomou como variáveis independentes algumas *macroinstituições* – em primeiro lugar, como vemos, o sistema de governo, mas também o sistema partidário, a presença de regimes federais e o sistema eleitoral.²

O presidencialismo se mostrava perigoso (Linz, 1990) por conta da falta de flexibilidade diante de situações críticas: ao fixar os mandatos do chefe do Executivo e dos parlamentares, não disporia de nenhum mecanismo de escape dentro da normalidade democrática³ como o faz o parlamentarismo – através da convocação de novas eleições, da dissolução do parlamento e do voto de desconfiança, por exemplo. Além disso, o sistema de governo presidencial contaria com uma dupla legitimidade popular, onde Executivo e Legislativo, ao se elegerem a partir de pleitos separados e diferentes tipos de eleitorado, se relacionariam de maneira conflitiva, por conta principalmente de suas agendas distintas e da falta de mecanismos que induziriam à cooperação, levando à situação de um jogo de soma-zero. O fato de o partido do presidente dificilmente alçar maioria no Legislativo por conta da eleição proporcional deste último, conjuntamente a outros fatores da conflituosidade intrínseca ao presidencialismo (Linz et al, 1991), não permitiria a execução da agenda do Executivo na arena Legislativa.

O panorama partidário multiplicaria os problemas do presidencialismo quando se apresentam clivagens políticas acentuadas ou partidos muito

² Além disso, as análises se pautavam na literatura preocupada com a consolidação da democracia, tendo como foco principal evitar a reversão dos processo de transição, extrapolando um rol de variáveis essencialmente institucionais para outras vinculadas a teorias da modernização, “incorporando às suas análises o pessimismo característico dos estudos sobre ‘a ordem política nas sociedades em mudança’ “ (Limongi, 2010, p. 164).

³ Além da espera até o próximo pleito ou o impeachment, que vem sido utilizado como tal segundo Pérez-Liñan (2007).

numerosos e fragmentados, porque “difícilmente o partido do presidente chegará próximo da maioria de cadeiras no Congresso, e ele será forçado a depender de uma coalizão” (Mainwaring e Shugart, 1993, p. 208). O funcionamento de coalizões no presidencialismo não era admissível teoricamente para os autores que compartilham dos perigos de tal quadro institucional. Suas fragilidades seriam explicadas pela fragilidade dos acordos, que diferentemente do que acontece no parlamentarismo, são formados após os pleitos – podendo inclusive diferir das eleitorais –, de forma mais afrouxada e sem mecanismos que conectem os diversos partidos ao governo e seu funcionamento, fragilizando a coesão partidária. O sistema presidencialista “modelo” para estes estudos comparativos, o dos EUA, ajuda a corroborar tal tese marcando paradigmaticamente o presidencialismo como um sistema bipartidário.

O sistema eleitoral teria relevância para além do debate sobre o presidencialismo nas fórmulas adotadas para a eleição do próprio Legislativo e padrões de comportamento daquelas conseqüentes: a representação proporcional de lista aberta com grandes circunscrições eleitorais seria mais um dos possíveis obstáculos e pontos de veto à governabilidade. A partir de incentivos para o desenvolvimento de atividades que destaquem o parlamentar dentre os seus colegas – inclusive de coalizão – perante o eleitorado, acredita-se que “essa relação será feita com base em atendimento a interesses particularistas, em geral mobilizando projetos clientelísticos ou provendo ações em defesa dos interesses da circunscrição eleitoral” (Nicolau, 2006, p. 705).

A circunscrição eleitoral influiria como ponto consociativo e, no argumento de Lamounier (1992), ponto de veto e bloqueio ao processo decisório, também ao considerarmos o federalismo. Sua representação no Senado de forma incongruente, visto que todos os estados possuem a mesma quantidade de cadeiras, mas também na Câmara, com os mínimos e máximos de cadeiras por estado, altera a correlação de forças e, conectando tal situação aos argumentos oriundos da arena eleitoral contando também o histórico de elites e situações coronelísticas, levaram autores a crer que mais um ponto de bloqueio a iniciativas do Executivo e à governabilidade poderiam vir da dinâmica federativa.

Para Abrucio (1998), “o político-padrão tem sua carreira definida primordialmente pela dinâmica política de seu estado” (p. 18). O ponto central de tal relação estaria calcado na força dos governadores no cenário político nacional: na arena eleitoral, a carreira de deputados estaduais e federais, e sobretudo na ascensão de suas carreiras, estaria ligada à força do Executivo estadual; na arena decisória, a menor quantidade de responsabilidades em comparação com os outros níveis de entes federados teria legado “condições aos governadores investirem grande parcela de seus recursos [...] potencializando a força dos governadores no sistema político” (idem, p. 106).

O agregado desta linha argumentativa sob bases histórico-comparadas, que seguindo o panorama descrito por Rezende (2011b), se preocupou em encontrar as possíveis causas (as instituições sobretudo, por hipótese) para a instabilidade de alguns sistemas políticos e a eminente possibilidade de novos regimes autoritários diante do agregado institucional que se repetia na redemocratização das mesmas nações, foi contraposta no caso brasileiro por uma literatura que, sob um panorama mais próximo de estudos empíricos e quantitativos, alteraram o escopo de análise das macroinstituições em perspectiva comparada para o funcionamento do processo decisório, pedra de toque fundamental da diferença entre o sistema que vigorou até o golpe de 1964 e o instaurado com a Constituição de 1988. Rejeita-se a tese de que o sistema brasileiro “dependeria do exercício da engenharia institucional” (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 19). Sob um cenário onde “se assiste [à] metamorfose da ‘engenharia institucional’ em neoinstitucionalismo” (Limongi, 2010, p. 166), o desenho metodológico dos estudos que atestam o improvável sucesso de um presidencialismo multipartidário (Melo e Pereira, 2013) se baseia na atestação dos efeitos da mudança ocasionada pelo rearranjo das relações Executivo-Legislativo no funcionamento do processo decisório brasileiro, causa da operância e governabilidade do sistema político brasileiro.

Assim, contra um exercício epistêmico problemático, segundo Silva (2018) – o fato de se utilizar pesquisas comparadas para a análise de um único caso –, o conceito de presidencialismo de coalizão, calcado nas mudanças institucionais inauguradas pela Constituição de 1988 e por sua posterior operacionalização (com a máquina em movimento), resolve em parte o

problema teórico da estabilidade democrática brasileira, ao apontar o papel que estas novas instituições teriam em gerar governabilidade para o sistema político nacional de forma individual, e não mais comparativa.

Desta forma, assim como a corrente pessimista, aquela que verificou sob bases empíricas a governabilidade no contexto brasileiro debatia sob “plena coincidência analítica em considerar o caráter presidencialista e federal do regime político, assim como a natureza fragmentada do sistema de partidos” (Palermo, 2000), a partir de duas questões-chave: o quão concentrado ou disperso se constituía o poder decisional, levando em conta as regras formais e “informais” do jogo político (ibidem); e “a efetiva capacidade de tomar decisões ou implementá-las evidenciada pelas gestões governamentais” (ibidem).

Se por um lado a nova Constituição manteve muitos dos pontos centrífugos de distribuição do poder e suposta ingovernabilidade, por outro a ampliação das prerrogativas do Executivo alterou o equilíbrio entre os poderes, transferindo o poder de propor e de estabelecer a agenda decisória ao presidente, munido de maior capacidade negociativa para com o Legislativo. Os dois principais instrumentos destacados pela literatura são o poder de agenda – exclusividade em certos temas de legislação, manejo do *timing* do processo decisório a partir de urgências e Medidas Provisórias, poder de veto – e os poderes conferidos aos líderes partidários – representantes das assinaturas de suas bancadas e demais prerrogativas de emendamento, manejo do *timing* –, que centralizam a negociação com o Executivo.

Além disso e sob um plano mais amplo, contra a tendência de conflito entre dois poderes dotados de legitimidade popular e interesses diferentes, os mecanismos auxiliares de governabilidade (Santos, 2006) – cargos, orçamento e instrumentos legislativos à mão do presidente – seriam centrais na construção de uma agenda de fato implementada; contra a tendência de comportamento individualista e clientelista dos deputados e senadores por conta de seus redutos eleitorais e suas respectivas distribuições geográficas (Ames, 2003), regras que centralizam a negociação e a condução do processo decisório nas mãos dos líderes partidários, fazendo com que a disciplina

partidária entre 1988 e 2006, nas votações nominais de legislação ordinária, tenha sido de 87,4% (Figueiredo e Limongi, 2007).

Em suma, contra uma literatura que determinava o fracasso de sistemas presidenciais (Linz, 1990; Linz e Stepan, 1999; Mainwaring e Shugart, 1993; Lamounier, 1992) e incentivos clientelistas advindos da esfera eleitoral e do arranjo federativo como pontos de veto, uma análise quantitativa do agregado das decisões tomadas demonstra a predominância e a dominância do Executivo na condução dos trabalhos legislativos como fiel da balança do funcionamento das instituições: considerando mais uma vez a legislação ordinária entre 1988 e 2006, 88,3% dos projetos convertidos em lei tiveram origem no Executivo; e 75% das propostas apresentadas por esse poder viraram lei (Figueiredo e Limongi, 2007).

De fato, o peso das características centrífugas de nosso sistema político – federalismo, sistema eleitoral de lista aberta, e presidencialismo – é aplainado como causa de instabilidade do regime democrático. O arcabouço teórico que explica a dinâmica do sistema é concentrado e organizado no próprio processo decisório (Cheibub e Limongi, 2011), dando validade à atestação de Figueiredo e Limongi (1999, p. 22) de que “variáveis institucionais próprias à estruturação dos trabalhos legislativos podem e devem ser tomadas como variáveis independentes”. Desta forma, a possibilidade da formação de coalizões no presidencialismo e portanto no sistema político brasileiro se dá pelo fato de que, segundo Inácio (2006), as próprias “regras e procedimentos decisórios podem introduzir incentivos à cooperação entre os autores”. Mas apesar do atestado de governabilidade sob termos partidários,

Ainda assim, o significado ou interpretação a ser dada aos dados apresentados permanece matéria de disputa. São eles suficientes para afirmar a inexistência de bloqueios institucionais à governabilidade? Uma segunda questão, diretamente relacionada a esta, diz respeito à forma como o apoio para aprovação dessas matérias é obtido. [...] Qual o preço, em termos de concessões, pago para obter esse apoio? (Limongi, 2010, p. 178)

Figueiredo e Limongi (1999, 2007) e seus sucessores consolidaram seus argumentos sobretudo em análises constando projetos de lei ordinários e votações nominais em plenário da Câmara dos Deputados, de proposições advindas do Executivo. Para um estudo da “floresta”, onde o sistema político e sua viabilidade estavam em debate, as bases empíricas se mostraram eficientes. Mas se pretendemos, na contracorrente, chegar mais perto das “árvores” para um melhor entendimento de certas particularidades, precisamos de mais elementos. A análise das votações nominais pode ser criticada, por um lado, por apresentar apenas a versão final dos projetos aprovados, desconsiderando eventuais ajustes durante sua tramitação. A previsibilidade do plenário pode estar “mascarada” pela negociação prévia, no *earlygame* e nos mecanismos de controle. Além disso, por outro lado, “haveria uma agenda ‘não-aprovada’ que indicaria justamente o grau de conflito entre os poderes” (Diniz, 2005, em relação a Ames, 2003).

O passo inicial para responder as questões acima, ao nosso ver, está nos pressupostos dos estudos e suas implicações. Trataremos deste problema em dois momentos: num primeiro, na seção que segue, aprofundamos o entendimento sobre o sistema político brasileiro com um mergulho na *gestão governamental*, expandindo o processo decisório para além de seu resultado final, a partir de alguns desdobramentos decorrentes da “terceira geração de trabalhos” (Silva, 2018) debruçados sobre o funcionamento do sistema político brasileiro sob a ótica do funcionamento de suas instituições – com foco na relação entre Executivo e Legislativo – e consequências no processo legiferante. Descrito este panorama, nos voltaremos aos problemas relacionados aos custos da governabilidade e seus atributos metodológicos.

1.3 O estado da arte da literatura: um mergulho às *gestões* e termômetros contextuais à agenda do Executivo

Traços institucionais apontam, certamente, para um ambiente mais complexo das barganhas voltadas para a formação [e manutenção] das coalizões. No entanto, não descrevem todo o cenário. (Inácio, 2006)

Uma análise mais profunda da possibilidade da formação de coalizões, sua formação e gerenciamento trouxe mais dinâmica ao estudo das relações entre Executivo e Legislativo. A questão da operacionalização do sistema político brasileiro em suas relações, ao atravessarmos a fronteira do *se* rumo a do *como* existe a governabilidade e de que maneira a fluidez do processo decisório se configura ganha vida com a mudança de olhar do agregado institucional para os pormenores da gestão de governo, buscando explicar não quais características orientadoras do processo garantem a funcionalidade do sistema, mas os diversos usos das ferramentas disponíveis traçadas em estratégias, barganhas e oportunidades de fazer avançar agendas, cenário que pivoteia o debate e as diferentes interpretações sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Seguindo tal diretriz, podemos analisar a questão sem um impulso de defesa contra as tendências do rol de instituições da literatura pessimista, pois sob um olhar de dentro do processo decisório, o mecanismo básico que conecta a explicação das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* sobre a funcionalidade do sistema e o sucesso presidencial no agregado com uma tentativa de mergulho nas particularidades do sistema e constrangimentos ao governo é a própria *coalizão* e, em última instância, sob o escopo *apenas* do sistema brasileiro e sua diversidade.

Partindo deste ponto, é possível abordar os estudos das relações Executivo-Legislativo sob pressupostos diferentes dos quais os estudos mantiveram no debate institucional sobre a governabilidade. Em pauta, a preocupação por políticas e seus desdobramentos, as diversas arenas de negociação, e o constrangimento à ação dos atores a partir da própria diversidade de arranjos de coalizão.

A ruptura mais radical na literatura, segundo Freitas (2016a, p. 30), “ocorre no que diz respeito às motivações dos políticos e suas consequências”. Para a autora,

A formação de coalizões tem um significado muito concreto. Quando coalizões se formam, elas aumentam o número de cadeiras que o Executivo controla no Legislativo. Ou seja, coalizões são constituídas para diminuir a barreira numérica

imposta pela regra de maioria. Coalizões são formadas por razões pragmáticas e óbvias: aumentar as chances de aprovar projetos ou uma agenda no Legislativo. São, portanto, e por si só, um forte indicativo de que há uma preocupação com a aprovação de políticas. (Freitas, idem, p.31)

Buscar uma perspectiva *policy-seeking* dos atores não exclui a atestação de que políticos também são movidos por cargos, orçamento ou votos, mas demonstra que estes últimos por si próprios não são imperativos únicos: a política (*policy*) tem também um valor intrínseco no processo decisório, e afeta a decisão de partidos adentrarem ou não uma coalizão e a orientação de voto dos parlamentares; e acentuam as disputas por espaço e dentro da dinâmica político-partidária de rupturas e continuidades no governo, nas coalizões e mesmo na oposição.

A preocupação com políticas foi observada empiricamente pela própria autora (Freitas, 2016b). A habilidade do Legislativo em deliberar e modificar propostas advindas do governo não é impedida pelos fortes poderes legislativos e de agenda do presidente. Os instrumentos a partir dos quais o presidente logra influenciar a agenda decisória definem e influenciam a agenda mas não necessariamente seu conteúdo final. A autora encontra evidências de que alguns dos mecanismos de centralização e controle do *timing* do processo decisório se correlacionam positivamente com a intervenção do Legislativo no conteúdo de algumas políticas: a retirada da comissão para deliberação em plenário é um dos exemplos bem ilustrativos disso e da própria estratégia dos líderes partidários, já que os dados apontam que também estes acionam tal mecanismo quando o projeto foi bem emendado por seus correligionários.

Portanto, se parlamentares e partidos também se preocupam com políticas, podemos considerar que um de seus objetivos quando decidem adentrar uma coalizão de governo é influenciar as políticas desenhadas por ele (Freitas e Araujo, 2016). Assim, considerando a abordagem das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* e adicionando a ela a perspectiva *policy-seeking*, conseguimos montar uma estrutura mais ampla de incentivos e mecanismos que extrapolam a competição e o conflito e abarcam a coordenação e a cooperação.

Voltando a atenção aos constrangimentos às ações do Executivo, Magna Inácio (2006) inverte a relação consolidada na literatura apontando que as próprias coalizões em suas diversidades condicionam o uso estratégico dos recursos distribuídos à coalizão e a conformação do Executivo. As instituições – sobretudo o sistema de governo e a fragmentação partidária – balizam e delineam o protocolo de barganha, mas é diante do contexto político-partidário de correlação de forças entre governo e oposição (as características de cada coalizão) e seus interesses que se definem os “contextos estratégicos de negociação e coordenação da coalizão governativa” (idem). Assim,

A questão relevante a saber é se tais custos [de transação na formação e gestão das coalizões] informam as estratégias presidenciais na organização e funcionamento do governo, particularmente em relação ao grau de centralização decisório no plano ministerial e da Presidência (idem).

Para dispormos de tal empreitada – ao nos preocuparmos com *quem* produz agendas e leis a partir do processo decisório – tomando como *proxy* a produção legislativa, é útil empregar o enquadramento do centralismo contingente (Rudalevige, 2002; Batista, 2013). Este enquadramento tem como base o fato de que toda iniciativa legislativa, em sua forma e conteúdo, é inevitavelmente contingente. Mas em que termos?

Rudalevige (2002) se contrapõe a uma tendência expressa pela literatura norte-americana, sobretudo a partir de Terry Moe, da centralização linear da estrutura do poder Executivo. A centralização, em primeiro lugar, se refere simplesmente à mudança da responsabilidade de tarefas e funções – e dentre elas, o foco do estudo, a produção de políticas – do *Executive branch* como um todo para o *staff* da Casa Branca. Enquanto os estudos de Moe e outros colocam que a centralização se colocou em processo crescente e linear com o aumento da responsabilização do Executivo norte-americano perante a produção legislativa e seus desdobramentos em termos de oportunidade e constrangimentos do peso deste fato, além, claro, do acúmulo de experiência institucional de acordo com as várias áreas instadas à ação do presidente; Rudalevige (idem, p. 5, tradução livre) coloca que:

A centralização não se coloca como 'destino' ou destinada a crescer com o tempo [simplesmente]. Ao revés, os presidentes através de toda a era de [aumento da importância dos] programas governamentais têm escolhido estratégias centralizadoras de acordo com condições previsíveis de relações entre a Casa Branca e o Gabinete de Governo e com a necessidade de informações.

Assim, mais do que um resultado direto da responsabilização e maior ação legislativa do Executivo *per se* – e longe de se colocar como um artefato diretamente associado à personalidade do presidente –, a centralização se coloca como um “instrumento, e não um imperativo: possui custos e benefícios, e mesmo os presidentes contemporâneos não *têm que* centralizar” (Rudalevige, *idem*, p. 10, grifo no original).

Os termos a partir dos quais o enquadramento original do centralismo contingente se colocam são cinco, todos a partir da atestação de que, dentro desse quadro geral, os presidentes buscarão informações mais baratas e confiáveis para tomar suas ações. Todos eles se baseiam no conteúdo – seja sobre a área ou a substância da legislação – e na organização do poder Executivo. Um *issue* novo à realidade governamental ou que necessite uma ação rápida; *issues* que transpassam a jurisdição de um departamento; que sejam administrativos, reorganizando a própria estrutura institucional do Executivo; ou *policies* mais técnicas são colocados como os fatores que impulsionam a centralização na Casa Branca. Por sua vez, se os custos e a confiabilidade das informações providenciados pelo gabinete são baixos, a centralização não deve acontecer. No fim, o presidente é colocado a tomar uma ação entre fazer (*make*) ou delegar (*buy*) sobre a informação necessária, isto é, a política escolhida, nos seus mais diversos termos: conteúdo, extensão, forma, etc.

Podemos trazer este enquadramento à realidade brasileira com alguns ajustes, informando o debate que contém em si conflito e cooperação na ação do governo e nas conseqüentes reações dos demais atores. Tendo como cenário a distribuição do poder decisório contingenciado pelos atrativos dos postos ministeriais a si e aos demais membros da coalizão, o presidente se

depara com as mesmas duas estratégias disponíveis: fazer/centralizar (*make*) ou delegar (*buy*) uma política. Para a primeira opção, que lhe daria maior liberdade para a consecução de seus interesses, o presidente tem disponível a burocracia que lhe serve, centrada sobretudo na Casa Civil (Lameirão, 2015); para a segunda, que lhe garantiria maior apoio Legislativo e “cimentaria” um governo mais robusto, os parceiros da coalizão, inclusos os ministros de seu próprio partido. Quais condicionantes seriam centrais para a tomada desta decisão?

Os constrangimentos também têm a ver com premissas informacionais e partidárias: se por um lado os ministros (partidários) controlam a informação sobre o tema específico de suas pastas e lubrificam o apoio legislativo no Congresso; por outro a burocracia, sendo o órgão de assistência direta do presidente, responde aos seus interesses. Portanto a “distância ideológica entre o Presidente e os ministros envolvidos, o número de atores envolvidos na decisão, o grau de institucionalização da Presidência e a força dos partidos da coalizão” (Batista 2016a, p. 451) mediam os cálculos do presidente.

Uma zona cinzenta, que merece mais análise no quadro brasileiro, se refere aos postos controlados por ministros do mesmo partido do presidente. Este ponto será melhor analisado no próximo capítulo, quando a análise também em sobrevoo das coalizões de governo formadas no Brasil desde a redemocratização é feita – sobretudo em perspectiva comparada entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010), que estabilizaram o padrão coordenativo e majoritariamente cooperativo apurado pelas *bases institucionais*.

Ainda adaptando o centralismo contingente à realidade brasileira, o jogo se desdobra se levarmos em conta a ação congressual e sobretudo a dinâmica da coalizão de governo. Se por um lado a força do presidente advém de seus recursos institucionais – para centralizar ou delegar –, interessantes para os partidos e parlamentares; os partidos da coalizão “podem mobilizar os seus ativos institucionais na arena parlamentar e do Executivo para ampliar os seus *walk-away values*” (Inácio, 2006). Este é um conceito que representa o “poder de barganha” dos atores; são os possíveis resultados que o partido pode obter

caso saia da coalizão ou opte por um movimento não-cooperativo com o governo, que aumentam proporcionalmente ao controle de recursos essenciais à fluidez do processo decisório: cadeiras, em primeiro lugar, mas também cargos-chave no Legislativo (presidência, comissões, bancadas) e recursos informacionais (Agenda-holders, por exemplo (Silva e Araújo, 2013)). Observar o poder de barganha a partir desta matriz institucional pode nos ajudar na travessia para a análise das gestões de governo e possíveis instâncias de veto partidárias na tramitação de proposições.

A interação entre essas “forças” se dá primeiramente na formação dos governos que levarão a frente os interesses do presidente e de seus parceiros de coalizão, tendo como a principal moeda de troca os postos ministeriais, foco da produção legislativa do Executivo (Batista, 2016b). Analisar a sua formação, sob a sugestão de Beckman (2010) de foco no *earlygame* é fundamental e o primeiro passo de análise do quadro no qual se dará a operacionalização do governo. Como ponto de partida,

A regra de alocação dos ministérios é conhecida como “Lei de Gamson” ou a regra da proporcionalidade. Isto é, dado que os termos de troca estão estabelecidos – apoio legislativo por ministérios – Gamson (1961) propõe-se que os atores reivindicariam uma recompensa proporcional ao tamanho de sua contribuição. Assim, a “Lei” identifica que o número de ministérios controlados por um partido num governo é diretamente proporcional à parcela de cadeiras controladas por esse mesmo partido no legislativo, (Batista, 2016a, p. 2)

Além da proporcionalidade ou *coalescência* (Amorim Neto, 2000), com a perspectiva *policy-seeking* presente no modelo, é preciso salientar as preferências políticas dos atores na formação dos gabinetes – a proximidade ideológica entre os atores, a pluralidade e as diferentes intensidades sobre as preferências. Assim, a alocação ministerial não respeita apenas o caráter quantitativo da distribuição de pastas por cadeiras no Congresso, mas também o qualitativo, segundo seu tema, mas também como indica Batista (2017), a importância de um ministério não é dada apenas pela saliência e relevância de seu tema, mas também pelas dimensões de cargos e orçamento.

[A distribuição de pastas ministeriais] não significa que o partido controlará toda decisão sobre políticas, alocará todo o orçamento a seu eleitorado, ou usará todas nomeações políticas como. Entretanto, juntas, as três dimensões podem providenciar uma indicação da importância relativa dos ministérios aos atores políticos (Batista, 2017, p. 8, tradução livre).

Tendo analisado a dinâmica de formação das coalizões e uma base dos interesses que afetam a montagem desta, podemos ver o mecanismo em marcha, ao adentrar uma segunda dimensão desta base teórica: os diversos estágios do processo decisório e os diversos mecanismos negociativos e de barganha por parte do presidente, da coalizão e do Legislativo.

O enquadramento das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* privilegiou em suas bases empíricas a análise do plenário, *locus* central de decisão para o Executivo, que conta com a previsibilidade do comportamento dos parlamentares de acordo com a centralização do processo nas mãos dos líderes partidários. Mas seguindo a lógica de um processo complexo, disposto em “arenas múltiplas e *payoffs* variados” (Freitas e Araújo, 2016), devemos compor as peculiaridades do subjogo do gabinete – como fizemos acima – e também dos subjogos do parlamento: a formulação – demonstrada em Freitas (2016b) acima e o controle sobre as políticas.

Para além do conteúdo e do tipo de proposição, que serão vistos com maior atenção posteriormente, os recursos disponíveis tanto ao presidente como aos membros da coalizão e o Legislativo como um todo são relevantes quando avançamos na tramitação das proposições legislativas: os “mecanismos de monitoramento *ex post* adotados não só pelo chefe de governo mas também pelos demais participantes” (Inácio e Rezende, 2015, p. 296). Tais mecanismos servem para “ajustar” as políticas saídas do Executivo à correlação de forças de todo o Legislativo, e mais uma chance para descontentes neste primeiro estágio de buscarem resultados mais próximos de seus interesses. Para tal, as autoras destacam a ocupação da presidência das comissões parlamentares em comparação à autoria dos projetos, que podem tanto controlar a fluidez do processo como redefinir a agenda em pauta e também controlar o conjunto de emendas e alterações aos projetos.

Inácio e Rezende identificam três tipos de possíveis controles horizontais – que demonstra a distribuição de recursos e estratégias possíveis a todos os atores – sobre a produção do Executivo no Parlamento: partidário, coalizacional e adversarial. O primeiro é o mais interessante pela coordenação da própria agremiação sobre a produção e as “correções” aos projetos; enquanto a mais “perigosa” para a agenda do Executivo é a adversarial, quando a oposição alcança a presidência de alguma comissão relevante ao projeto em pauta. A correlação de forças a partir de condicionantes já destacados – desenho do gabinete, as características dos ministérios e a própria força dos partidos no Congresso – determina o tipo de controle alcançado, dentro de um contexto estratégico e de barganhas para atingir temas, cargos e orçamentos. Vale destacar mais uma vez que tais mecanismos são úteis não só à oposição, que também se encaixam na dinâmica do centralismo contingente e podem aceitar a delegação ao Executivo, seja à agenda do presidente ou de membros da coalizão, mas também à própria coalizão e ao partido do presidente.

Como um mecanismo “contraposto” a este às mãos do presidente, a apropriação de agenda (Silva e Araújo, 2010) aparece como possível estratégia “corretiva” a situações de agendas que estejam longe de sua preferência e de temas de muito interesse, seja na agenda mais substantiva ou no contexto da agenda decisória do momento. Entram em cena os poderes de agenda, rápidos e eficazes em levar o Legislativo a rápidas decisões. O tipo de apropriação pode variar com o tipo de política: o presidente pode eleger uma política já em tramitação e “patrociná-la” ou ressignificar seu conteúdo.

Por fim, com os votos em plenário realizados e a tramitação definida no Congresso, o presidente ainda dispõe do poder de veto, instrumento pontual e potente na definição da política após o processo decisório.

Trazendo um sobrevôo ao trâmite legislativo para além das tradicionais *bases institucionais*, a literatura recente logrou acurar o padrão de relacionamento entre os poderes sob uma teia mais complexa de barganha, pautada nos mecanismos e dispositivos à disposição dos atores. Algumas conclusões para os nossos propósitos podem ser tiradas.

Em primeiro lugar, o Executivo não pode ser considerado um ator unitário. A análise institucional que contrapunha Legislativo e Executivo apenas como governo e oposição, interesses nacionais e particulares (ou uma agenda do Executivo e outra do Legislativo) não cabe se tomarmos como pressuposto um funcionamento, neste quesito, próximo ao Parlamentarismo (Figueiredo e Limongi, 1999, Freitas, 2016a).

Além disso, o enquadramento do centralismo contingente juntamente à análise dos diversos estágios do processo legislativo nos traz a uma situação onde a *agenda de sucesso* evidenciada pelos trabalhos pioneiros é sim um processo de agregação de interesses, com uma complexidade que apesar de ainda não ter sido toda decifrada, logrou-se avançar seu entendimento nos últimos anos. Ainda se mantém, porém, o mesmo espírito dos trabalhos anteriores, com o objetivo de mostrar a operância do sistema político brasileiro e suas nuances, a partir do todo das decisões e sob bases quantitativas e aglutinativas. O debate sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro, sob panorama mais amplo, ainda permanece.

Como pretendemos demonstrar, a análise quantitativa agregada, de grande escopo analítico e empírico, possui seus limites. Apesar do avanço por ela proporcionado, a lógica metodológica mas também teórica das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* se mostram necessárias, porém insuficientes para abarcar toda a dinâmica de funcionamento do sistema político brasileiro.

1.4 O presidencialismo de coalizão em crise: teoria e metodologia

O fato do conjunto argumentativo calcado nas *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* e seu redesenho recente (a terceira geração apresentada acima) ter emplacado com sua robustez empírica um novo ordenamento lógico ao funcionamento do processo legislativo, atestando sua operacionalização nos termos requeridos às indagações pessimistas e demonstrando a possibilidade de fluidez do sistema, não significa que o debate tenha se encerrado. “As fontes de ingovernabilidade identificadas continuam

em voga, acompanhadas por seus diagnósticos concomitantes” (Palermo, 2016, p. 6, tradução livre).

Power (2010, p.28, tradução livre) advoga que sob um grande guarda-chuva teórico seja possível verificar uma união das duas perspectivas institucionais – otimista e pessimista – de modo que uma síntese se apresenta ao debate neste nível. Segundo o autor,

A visão mais ampla do *presidencialismo de coalizão* é capaz de incorporar tanto a visão extramural como a intramural do sistema político [...] Como um enquadramento, o presidencialismo de coalizão aceita que o presidencialismo multipartidário não é um formato de fácil administração para o Executivo, mas também reconhece que é um sistema autorregulável capaz de gerar medidas corretivas e preventivas voltadas a assegurar a governabilidade, na forma como Shugart e Carey (1992) anteciparam.

Mais adequado que uma “síntese”, porém, o debate institucional aparece como um paralelismo de interpretações (Palermo, 2016). Sinal disso é que “a cada crise política, a ambiguidade e elasticidade dos termos [*presidencialismo de coalizão, governabilidade*, dentre outros] permitia um retorno à formulação original [dos pessimistas], frisando-se a anomalia e a tendência à instabilidade” (Figueiredo e Limongi, 2017, p. 81). O próprio conceito de presidencialismo de coalizão – pilar de sustentação da literatura desde a década de 1990 – e sua reinterpretção de acordo com o tempo, o contexto, e a posição adotada em relação ao sistema político brasileiro demonstra bem a continuidade do debate e sua inflexão a novos rumos mesmo que dentro da mesma disputa central, quanto à funcionalidade e à governabilidade.

Palermo (2016, pp. 7-9, tradução livre) e mesmo Power, na passagem acima, trazem um dos exemplos da releitura do presidencialismo de coalizão na nova toada de estudos, sob um suposto “pós-consenso da governabilidade”: os limites da coalizão, sua formação e gerenciamento, sob o presidencialismo.

Qual é o escopo da perspectiva analítica que vai além da governabilidade? Apesar de alguns deslocamentos da literatura serem claros, não parece que algum consenso tenha sido alcançado. Alguns autores chamam a atenção aos cursos envolvidos para a obtenção da governabilidade. [...] É pressuposto que [o

presidencialismo de coalizão] resolve claramente disfunções identificadas. Mas será que não produz outras?

Este imbróglio de questões parece ter uma origem que se desenha entre teorias e metodologias apontada por Palermo (2016) e bem interpretadas por Silva (2018): o primeiro afirma que, ao fim e ao cabo, o paralelismo de interpretações – um equilíbrio instável – advém do balanço das instituições brasileiras, que tomadas em retrospecto nas diversas gerações que se debruçaram sobre elas, criam incentivos díspares em seu conjunto⁴. Por esta razão, é preciso tomar atenção ao desenho das relações causais que se pretende buscar. Tomando o panorama recente de crise e concomitante continuidade de operação institucional e falta de paralisia decisória como a conhecemos na década de 1960, um novo desafio é lançado às análises à moda das primeira e segunda gerações de estudos.

Melo e Pereira (2013) e Avritzer (2016) são dois exemplos que trazem à tona a recente ambiguidade da percepção sobre o presidencialismo de coalizão. Para os primeiros, apesar da visão otimista espalhada por toda a obra, em que “presidencialismo e multipartidarismo[...] [são] capazes de gerar boa governança e democracia sustentável” (Melo e Pereira, *idem*, p. 22, tradução livre) por meio do poder dos presidentes, da existência de bens distribuíveis à coalizão e da força de mecanismos que limitam uma possível ação discricionária do presidente, o presidencialismo de coalizão

pode ser considerado como um arranjo subótimo que é funcional. Ele pode ser assolado por inúmeros problemas incluindo clientelismo, corrupção e falta de transparência. O uso extensivo de *pork* e outras moedas políticas voltadas à barganha podem minar a legitimidade e representar o lado negativo desse método de governo. Entretanto, tem gerado estabilidade política e não se degenerou em corrupção sistêmica, a partir de uma robusta competição política e instituições autônomas fortes. (Melo e Pereira, 2013, p. 22, tradução livre)

⁴ O debate entre Figueiredo e Limongi (1999; 2008) e Pereira e Mueller (2000; 2002), dentre outras publicações, demonstra bem isto; além disso, o eixo centralização-descentralização do poder decisório se torna um tanto turvo quando assumimos todo o retrospecto da revisão bibliográfica em perspectiva sobretudo teórica.

Já a partir de Avritzer (2016), fica clara a volta a argumentos pessimistas passadas eras de bonança a partir das presidências por ele consideradas bem-sucedidas de Fernando Henrique Cardoso e Lula. De “fator de estabilidade a produtor de instabilidade” (Avritzer, idem, p. 10), “o presidencialismo e a armação institucional do sistema político resolveram provisoriamente o problema da governabilidade” (idem, p. 31). Rupturas com o eleitorado e problemas com a opinião pública e a legitimidade dos governos nas decisões tomadas, a dificuldade cada vez maior de montar e gerir alianças por conta da também crescente fragmentação partidária e concessões a agendas não apenas clientelistas, mas também diversas da eleita nas urnas podem ser resumidas no argumento central do autor da disjunção entre governabilidade e legitimidade política. A última foi sendo preterida em relação à primeira com o tempo, e a crise que assolou o país a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff se configura como o expoente dos limites do presidencialismo de coalizão nestes termos.

A mídia e a opinião pública também aparecem, sobretudo em momentos de crise, como atores que redefinem e reinterpretam o presidencialismo de coalizão. Limongi e Figueiredo (2017) trazem alguns exemplos. O jornal *Folha de São Paulo* em editorial do dia 14 de agosto de 2017 e em coluna de Matias Spektor, no dia 20 de julho do mesmo ano, trazem, respectivamente:

Enquanto o presidente legisla, o Congresso governa – é assim que funciona o chamado “presidencialismo de coalizão”. Nesse sistema bem brasileiro, o chefe de governo é obrigado a lotear o Executivo entre os partidos cujo apoio pretende obter. (*Folha de São Paulo* apud Limongi e Figueiredo, 2017, p. 84)

Um presidente brasileiro só consegue governar distribuindo oportunidades de negócios aos partidos que o apóiam e cultivando uma elite empresarial que vive de trocar privilégios por financiamento de campanha e pagamento de propinas à base aliada. Para governar, nossos presidentes são obrigados a transformar o Planalto no QG da falcatura, recebendo empresários sedentos por facilidades e distribuindo “boquinhas” aos partidos. (SPEKTOR, M. in: *Folha de São Paulo* apud Limongi e Figueiredo, 2017, p. 84)

Portanto, mesmo que o debate não alcance mais a amplitude do pessimismo institucional concernente à estabilidade de um regime democrático, “o presidencialismo de coalizão é [e continua sendo] uma esfinge à espera de quem a decifre” (Limongi e Figueiredo, 2017, p. 82). Crises, derrotas na agenda governamental e impasses na gestão do governo acontecem, e fazem parte do jogo democrático. “Não há dúvida que, no Brasil, as três coisas – crises, presidencialismo e coalizões – coexistem. Uma relação causal, contudo, como todos sabem, pede mais do que a ocorrência simultânea” (idem, p. 82). As instituições e as crises, derrotas e impasses coexistem, mas não se configuram como causa e consequência.

Observando o desenho e a modulação dos argumentos para interpretar a suposta ambiguidade do sistema político brasileiro sobretudo nos últimos anos, vemos a volta da influência de argumentos institucionais pessimistas. Para clarear o terreno, podemos nos apoiar em dois questionamentos normalmente feitos nas pesquisas sobre um sistema político:

O primeiro pode ser exemplificado por: qual a importância destas instituições individualmente para a compreensão do caso particular? Já o segundo tem como exemplo a questão: considerando o arranjo institucional adotado, como explicar o que se observa no país? É essencial notar que estes dois tipos de pergunta são fundamentalmente distintos em diversos aspectos metacientíficos: o primeiro se refere a identificar a causa dos efeitos e o segundo, o efeito das causas. (Silva, 2018, p. 5)

Para evitar impasses interpretativos oriundos da dinâmica ambígua dos incentivos gerados pelas instituições brasileiras em marcha, se buscamos observar “o que se passa no país” ou algum caso díspar do enquadramento quantitativo, devemos ter como objetivo demonstrar suas causas, e não apenas ter como base o efeito de variáveis presentes no sistema político brasileiro, de maneira determinística, observadas individualmente. Como uma questão inicial condizente ao debate que permanece, podemos citar Silva (idem, p. 23):

A segunda geração afirmou e demonstrou que o regimento interno seria causa suficiente para que a governabilidade acontecesse. Porém, há outras condições necessárias ou suficientes para a estabilidade observada? A crise política-

institucional em que o país se colocou nos últimos anos sugere que sim, que estas regras não são capazes de manter a governabilidade indefinidamente. Se não são, quais seriam outras? E como interagem entre si?

É sob esta observação que afirmamos, a partir do caso em tela neste trabalho, de que o enquadramento metodológico, e sua aplicação teórica, da segunda geração de estudos – identificado aqui como as *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* – são necessárias mas insuficientes para abordar a governabilidade e o funcionamento todo do sistema político brasileiro.

Há um problema, porém, ao se lidar com um caso em específico e desviante do padrão apurado: buscar causas para um efeito em observação sem um referencial contraposto – um contrafactual. Silva (idem) identifica neste fato a origem e o recente “rebote” de argumentos oriundos de teorias comparativas, sem o tratamento condizente a suas conclusões aplicadas em um caso. No caso da CPMF, como veremos, buscamos como um contraposto mais próximo do possível as renovações anteriores, realizadas com sucesso em contextos diversificados, como veremos.

De qualquer forma, o propósito deste trabalho não é o de explicar a crise recente no país, mas de ensaiar um fenômeno similar em seu resultado – no que tange à “derrota” ou “fracasso” presidencial em articular sua coalizão. Com isso, se coloca como uma “etapa” útil à reconstrução de uma avaliação mais ampla, explicativa e como um trampolim para uma teoria que busque os efeitos do arcabouço institucional ao oferecer as causas de um efeito improvável a partir do que se sabe atualmente. Trataremos disso mais adiante quando trataremos a importância do caso em questão e da sua abordagem no presente trabalho.

1.5 Condicionantes institucionais à gestão governamental

Começemos por verificar as sugestões recentes da literatura para o avanço desta avaliação mais ampla a partir dos desafios lançados pelo funcionamento do sistema político brasileiro sob a perspectiva institucional e da gestão governamental, ao buscar outras variáveis necessárias mas também

insuficientes do arcabouço complexo de determinantes da governabilidade sob o guarda-chuva de sucesso e fracasso presidencial.

Na seção anterior, começamos a desbravar o esforço mais particularista de constrangimentos ao processo decisório a partir de estudos que refundaram pressupostos e revitalizaram o presidencialismo brasileiro sob bases mais acuradas do padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo. Gomes (2012) indica alguns outros caminhos de fazer avançar a agenda da literatura sob um ponto de vista dos constrangimentos institucionais e regimentais ao processo decisório:

Alguns aspectos metodológicos podem estar dificultando a percepção dos efetivos papéis dos poderes e da agenda discutida no Congresso. Merecem atenção as fragmentações nas análises relacionadas à seleção: a) dos atores (poucos estudos abordam os senadores); b) dos locais onde as decisões são tomadas (o plenário da Câmara tem sido privilegiado); c) dos tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas (propostas de emenda à Constituição e projetos de lei complementar são pouco estudados); e, principalmente, d) da agenda efetivamente discutida no Congresso (geralmente tem sido desprezada a agenda dos parlamentares que não foi convertida em lei). (Gomes, 2012, p. 914)

Por sua vez, Melo e Anastasia (2005) retomam o debate institucional que pode ser agregado à análise das gestões e performances. Os autores sugerem que:

“não parece prudente ignorar que a ação combinada do conjunto de fatores tendentes à dispersão de poder pode tornar extremamente complexa a aprovação da agenda política estabelecida por esses atores. [...] A distribuição de preferências e recursos entre os diversos atores relevantes, algo que (e este é o ponto relevante) pode variar conforme o contexto, ou seja, como se posicionam esses mesmos atores nas diversas arenas que, aninhadas, constituem o jogo” (Melo e Anastasia, 2005, p. 304)

Analisamos, a seguir, algumas das sugestões dos autores, trazendo os argumentos pessimistas à dinâmica da gestão governamental. Em primeiro lugar, “quando tratamos os legislativos bicamerais como se fossem unicamerais, subestimamos como os conflitos entre a Câmara e o Senado moldam as principais mudanças políticas (Neiva, 2011, p. 183). Uma observação mais profunda do Senado foi deixada de lado pela geração das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* por “não [parecer] desempenhar um papel autônomo como instância deliberativa, nem mesmo como casa revisora” (Figueiredo e Limongi, 1996, *apud* Neiva, 2011, p. 184). De fato, a Câmara dos Deputados, dentro de tal enquadramento, se apresenta com maior relevância, já que é a casa iniciadora dos projetos do Executivo e possui um trâmite legislativo mais elevado.

No entanto, o Senado brasileiro – assim como os latino-americanos de maneira geral, mas mesmo dentre estes – se apresenta como uma das Casas Legislativas superiores com maior simetria e incongruência em relação à inferior (Neiva, 2011; Neiva e Soares, 2013). Simetria pois a equivalência de poderes entre as Casas é grande; e incongruência por conta da disparidade do número de membros e do processo eleitoral que os elegem (composição política). Isso significa que a possibilidade de diferentes correlações de força e resultados é relevante. Para além de observar seus poderes em relação à Câmara, “é necessário verificar também a sua composição política, a distribuição dos partidos e de suas preferências” (Neiva, 2011, p. 185). Não podemos descartar também a rede de relações de cooperação, competição e conflito com o poder Executivo como mais uma instância decisória a qual este deve submeter suas propostas.

Quais os determinantes da força e do comportamento dos atores do Senado, porém? Em relação à dinâmica negociativa da coalizão, os pressupostos do centralismo contingente se aplicam por tratarem de bases partidárias e da coalizão como um todo em sua relação com a Presidência. Há certas particularidades, porém, relativas à composição política do Senado. O nível de consenso na casa é maior e a informalidade das relações, já que o número de parlamentares é menor, se apresenta com maior força. Dados reunidos por Neiva (2011) demonstram que “os partidos são menos

disciplinados e apresentam maior dispersão dos votos no Senado do que seus congêneres na Câmara” (p. 189). Mas mais do que como atributo sistêmico de disciplina, chama a atenção a variação entre alguns partidos e destes entre as Casas. Enquanto o PT é o mais disciplinado em ambas as casas⁵ (94,9% na Câmara e 92,6% no Senado), PDT e PMDB (atualmente MDB) se apresentam como mais dispersos (89,6% e 84,9% na Câmara; e 86,2% e 76,4% no Senado, respectivamente). Por outro lado, há diferença de quase 9% entre as casas no caso do PSDB (90% na Câmara e 81,7% no Senado). Neiva destaca também a capacidade dos partidos “de mudar repentinamente as estratégias de apoio e de oposição ao governo, com impressionante capacidade de coordenação de suas ações” (2011, p. 193). Essa dimensão do *timing* da política é essencial para a compreensão das agendas que se movem no processo decisório.

Uma discussão herdada do debate institucional que merece atenção nesse redesenho das relações Executivo-Legislativo se refere ao poder federativo, inscrito sobretudo nos governadores (Abrucio, 1998), e sua influência no comportamento dos parlamentares. Nas análises voltadas à Câmara, especulava-se que os governadores contariam com importantes recursos clientelísticos e de importante impulso às campanhas dos deputados, determinando em grande monta as decisões que os interessavam, a seus favores. Além das análises de Figueiredo e Limongi terem demonstrado o comportamento majoritariamente partidário dos congressistas, muitas matérias importantes aprovadas desde 1988 atuaram no sentido oposto (Arretche, 2002), não havendo impedimento desta monta:

O país foi capaz de implementar um plano de estabilização da moeda, acabou com a hiperinflação, promoveu ajustes fiscais e realizou uma série de mudanças que alteraram o *status quo* federativo em favor do governo central [...]; bancos estaduais foram privatizados, os estados renegociaram suas dívidas com a União [...]. Além disso, a Lei de Responsabilidade

⁵ Dados de Neiva (2011), de 1989 a 2008, considerando votações nominais na Câmara e no Senado. Há certa diferença no cálculo das duas Casas: enquanto a orientação do líder é mais central na Câmara, o menor número de parlamentares e a informalidade das relações do Senado fizeram com que o autor considerasse o próprio voto do líder partidário.

Fiscal estabeleceu limitações nos gastos com pessoal e normas rígidas contra o endividamento desenfreado dos governos estaduais (Neiva e Soares, 2013, pp. 100-101)

Chieub, Figueiredo e Limongi (2002, 2009) também demonstraram que o fato dos governadores serem ou não aliados do presidente não tem efeito sobre a distribuição de recursos federais aos estados e que não existe qualquer diferença em relação ao apoio às proposições do governo federal entre deputados cujo governador do estado de origem pertence a partido da coalizão de governo ou não. Neiva e Soares complementam tal afirmação ao Senado, demonstrando sua face majoritariamente partidária:

Nossos achados reforçam a corrente da literatura que avalia positivamente as instituições políticas do país, mostrando que a variável referente aos partidos, mais especificamente a coalizão de partidos governantes, apresentou-se como a mais importante para explicar o voto congruente com o que desejava o governo federal (Neiva e Soares, 2013, p. 110)

O conteúdo federativo de algumas propostas *per se*, porém, muda o cálculo para o Executivo pela correlação de forças ser deslocada, assim como a relevância de considerar a casa que inicia algum projeto (Alemán e Calvo, 2007). Como veremos, por exemplo, no estudo de caso que baseia esta retrospectiva da literatura, a derrota da CPMF em 2007, matéria que desde sua renovação em 2003 mantinha diretamente relacionada a si debates de caráter federativo, com a proposta da divisão de suas receitas para os estados, ocorreu no Senado, após aprovação na Câmara dos Deputados. Uma boa suposição neste sentido é que o conteúdo federativo das propostas pode influenciar, mesmo que partidariamente, o comportamento dos congressistas.

Além do conteúdo⁶, o tipo de proposição, analisado por Gomes (2012) na abordagem das *vias legislativas*, leva a tramitações distintas que constroem as estratégias a partir da estrutura jurídica e legislativa do tema tratado, mas também oferecem vias estratégicas distintas para que os atores

⁶ Visto com mais afinco adiante.

atinjam seus objetivos. As análises anteriores priorizaram a via ordinária, composta por projetos de lei ordinários (PL), medidas provisórias (MPV) e o projeto de lei do Congresso Nacional (PLN), principalmente porque nessa arena os dois últimos instrumentos são de autoria exclusiva do Executivo, além do fato de que os instrumentos que aceleram a tramitação serem aqui mais facilmente aplicáveis. Mas outras também devem ser trazidas à tona, como a via constitucional, que possui a proposta de emenda à constituição (PEC) como seu único instrumento, cuja maioria qualificada e duas rodadas de aprovação em cada casa requeridas, além da impossibilidade de veto ou urgência presidencial, trazem mais constrangimentos ao governo. A via complementar, cujo instrumento – os projetos de lei complementar (PLP) – visa regulamentar dispositivos constitucionais, funciona com uma rodada de votação com maiorias absolutas nas duas casas, mas não permite o poder conclusivo das comissões apesar de estar sujeito ao regime de urgência e ao veto presidencial.

É interessante destacar a via constitucional como evidência da constrição maior ao Executivo. Na década de 1990, sob o governo Fernando Henrique Cardoso, uma série de reformas constitucionais foram levadas à frente, como a da previdência social, a da administração pública e a tributária. Melo (2002) leva a cabo a análise das três, tentando entender “porque representam casos bastante distintos em termos de resultados de políticas” (p. 13):

Como se sabe, a reforma tributária foi descontinuada pelo governo; a reforma da previdência perdeu grande parte do radicalismo com que foi apresentada, e foi aprovada parcialmente; enquanto a reforma administrativa foi aprovada na sua quase totalidade, embora a implementação tenha sido errática.

Por conta de suas próprias características regimentais, e além disso por razão de suas próprias características substantivas, destacando a centralidade de seus temas na “grande” agenda decisória brasileira, envolvendo a arena eleitoral e a parlamentar, a dinâmica federativa e a alteração de contextos, e tendo como exemplo a alternância de poderes e a conseqüente alteração no *status* situação-oposição (Melo e Anastasia, 2005), as propostas de emenda à

Constituição devem entrar com mais protagonismo nos estudos sobre o processo decisório e das relações entre os poderes Legislativo e Executivo.

1.6 Objetivos à luz de um estudo de caso desviante: a técnica do *process-tracing*

Por conta da multiplicidade de significados associados ao conceito de estudo de caso, é difícil enquadrá-lo em apenas uma definição norteadora de método e técnica e sob alguma corrente metodológica. De uma maneira geral, como adiantado, podemos partir da premissa de que se baseia na existência de uma conexão entre os níveis micro e macro de abordagem sobre algum objeto (Gerring, 2006). Assim, o pesquisador que o utiliza não visa explicitar os meandros e particularidades de alguma observação por si só, mas à luz de desvendar correlações e mecanismos causais de um fenômeno mais amplo, ao acreditar que se ganha um “melhor entendimento do todo com o foco sobre alguma parte-chave” (idem, p. 1) deste, constituindo relação complementar, como vimos, com estudos de maior *N* e com teorias de maior escopo.

Apesar dos inúmeros exemplos de avanços na construção de teorias, testes de hipóteses e correlações, os estudos de caso são muitas vezes desapreciados por supostamente não atender a padrões aceitáveis de objetividade, precisão, rigor e confiabilidade na criação de inferências causais, sendo “por vezes associado unicamente à fase exploratória da pesquisa ao invés de ser utilizado para descrever e testar proposições, ou mesmo fornecer pouca base para fazer-se generalizações científicas” (Hebling, 2014, p. 71).

Os problemas de generalização e viés na seleção dos casos se constituíram como as principais barreiras para a validação dos estudos de *small-N* no mesmo patamar de outros métodos. A “Nova Metodologia Qualitativa”, porém, passou a considerá-los mais seriamente como “possibilidades metodológicas frutíferas para a geração de conhecimento na ciência política” (Rezende, 2011a, p. 298), a partir da atestação das diferenças essenciais e lugares definidos para cada tipo de metodologia.

As pesquisas com grandes montas de dados podem contar com a randomização na escolha de amostras para seus estudos, cobrindo uma seleção representativa de toda a população referente ao fenômeno que se quer

analisar, providenciando uma distribuição homogênea da variação da variável dependente e conseqüente alavancagem suficiente para a análise causal bem embasada e confiável. Já a pesquisa que emprega estudos de caso, seja seu número de observações apenas um ou poucos mais, se depara com a impossibilidade de representar, em poucas observações, uma amostra representativa de seu objeto de estudo. “Em termos estatísticos, o problema é que pequenas amostras tendem a produzir estimativas com substantivas variações – definida como problema de precisão” (Gerring, 2006, p. 87, tradução livre).

Diante de tal impossibilidade de seguir o panorama quantitativo bem representado por KKV, como proceder para a escolha de casos para estudos de pequena amplitude e mesmo assim tentar alçar com este método uma posição para além da mera pesquisa exploratória, visando teste de teorias, inferências causais e mesmo construção de hipóteses e teorias? Gerring (2006) nos oferece nove possibilidades não-*randômicas* de técnica de escolha de casos e seus respectivos usos (cf. Tabela 5.1, p. 89). Seus procedimentos, de maneira geral, dependem de certas premissas sobre uma população mais ampla e podem se apoiar em – e devem se relacionar a – estudos mais amplos, já que “a análise de estudos de caso não existe, e é impossível de ser conceituado quando isolado de análises mais amplas” (Gerring, 2005, p. 90, tradução livre).

Dentre elas, para os propósitos deste trabalho, buscamos aquelas que se configuram como *outliers* da população de casos do objeto estudado. O autor nos indica o caminho dos casos desviantes, com a finalidade de gerar hipóteses para o desenvolvimento de novas explicações sobre a variável dependente. “O caso desviante é ligado à investigação de anomalias teóricas. De fato, dizer ‘desviante’ significa ‘anômalo’” (Gerring, *idem*, p. 106).

Tendo resolvido o problema da validade externa, situando a conexão entre o micro e o macro e os limites justificados para sua generalização, seguimos para tratar a validade interna da pesquisa em questão, a partir da escolha da técnica de *process-tracing* para a análise do caso desviante escolhido para estudo e a interpretação dos resultados esperados.

A técnica de pesquisa *process-tracing* segue o mesmo histórico quanto à sua validade quanto as demais técnicas e métodos qualitativos. Inicialmente

dispostos, dentro do enquadramento quantitativista da obra de KKV, de forma a apenas ajudar na “promoção de generalizações descritivas e [na] preparação para novas inferências causais” (Mahoney, 2010, p. 123, tradução livre) a partir da identificação de variáveis intervenientes que conectam as variáveis independentes à dependente; a “Nova Metodologia Qualitativa” o posiciona dentro dos objetivos oriundos das diferenças essenciais entre as abordagens.

A técnica seria mais relevante para a descoberta de observações de processos causais – que podem ser definidas como a contribuição para inferências causais a partir de informações sobre contextos, processos ou mecanismos – do que para observações oriundas da abordagem frequentista, configuradas pela relação ampla de casos com suas respectivas variáveis. Assim, “o *process-tracing* gera observações não passíveis de comparações que não podem ser agrupadas sob um conjunto de dados [padronizados à maneira frequentista] mas que são extremamente úteis para a inferência causal” (Mahoney, 2010, p. 124, tradução livre).

Logo, as observações de processos causais possibilitam a estratégia metodológica do estudo de caso via *process-tracing* para o teste e criação de teorias, a partir do levantamento de variáveis independentes e mecanismos causais levadas à população mais ampla. Desta forma, podemos apresentar de forma mais organizada os objetivos, procedimentos e resultados esperados nesta dissertação.

Sendo o objetivo central da pesquisa científica a inferência causal, a busca a partir de uma pesquisa majoritariamente qualitativa, de *small-N* e a partir da técnica de *process-tracing*, nos voltamos a avaliar variáveis independentes diversas e mecanismos causais para o ensaio de um melhor entendimento do sucesso e do fracasso presidencial no sistema político brasileiro. A literatura das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* observou “a floresta” do sistema político, atestando sua viabilidade a partir da verificação de mecanismos institucionais à luz de metodologias quantitativas e de forte intuição empírica, atestando um padrão do relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo. Buscamos, com o objetivo destacado por KKV de ir adiante dos fatos já observados, uma série de “termômetros” – contextuais e casuístas – que possam mapear possíveis estratégias, barganhas e constrangimentos institucionais e de agência sob uma perspectiva da gestão

das coalizões, sem perder a perspectiva de que a generalização proposta é modesta, limitando-se à conexão entre o caso da CPMF e variáveis não esgotadas pela literatura dominante.

Tratando-se de uma análise e perspectiva de aprimoramento das contribuições recentes oriundas da literatura brasileira do presidencialismo de coalizão, com contribuições pontuais de instrumentos analíticos ou mesmo *insights* do presidencialismo norte-americano e do parlamentarismo europeu, visamos compreender o papel de alguns argumentos que serão empregados para a análise do caso desviante de uma derrota da agenda do Executivo.

1.7 A CPMF: notas introdutórias, objetivos específicos e hipóteses da análise do caso

Trazendo o escopo à realidade do caso da CPMF, temos algumas particularidades que também serão observadas. Quanto a substância da política: tratar-se-ia de uma política tributária, redistributiva, de financiamento à saúde, de saúde simplesmente? Essa dúvida talvez possa nos ajudar a explicar a derrota em 2007. Segundo Kingdon (1995), os diversos enquadramentos de um problema percebido na sociedade e a miríade de soluções possíveis a ele são fatores essenciais a serem considerados no processo decisório. Há, portanto, nas políticas multisetoriais ou que beiram limites definitórios, múltiplas possibilidades de enquadramento, tornando-se um recurso estratégico para governo e oposição. Com essa gama de variáveis, podemos portanto construir um arsenal complementar ao institucional já tradicional para a análise das diversas tramitações da CPMF, e por conseguinte explicar sua derrota em 2007 nos termos propostos por essa pesquisa: para além do arcabouço formal e sob uma perspectiva estratégica dos agentes.

O contexto da tentativa da renovação da CPMF em 2007 nos é caro. Neste ano, se revisarmos alguns termômetros contextuais e outros dispositivos conjunturais, o presidente Lula contava com relativo apoio popular: 46% consideravam seu governo bom ou ótimo (em pesquisa CNT/MDA, divulgada pela revista Exame em 2016); a economia vivia um bom momento, com crescimento de 4% do PIB real em 2006 e que terminaria com 6% no ano de 2007; sua base parlamentar, segundo o Quadro I abaixo, contava 67,8% na

Câmara e 65,4% no Senado. Em um cenário pelo menos aparentemente favorável mas ao menos não-desfavorável ao governo e ao Executivo, não foi possível a renovação da CPMF. O projeto (PEC 50/2007 apensada à PEC 558/2006 na Câmara, PEC 89/2007 no Senado) enviado à Câmara continua, além da renovação da CPMF até o fim de 2011, a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU), com o mesmo prazo de vigência. Após aprovação na Câmara, o Senado (a pedido do líder do governo, senador Romero Jucá (PMDB-PE)) (Rassier, 2012) votou a PEC artigo a artigo, o que garantiu a continuidade da DRU, mas a derrota da CPMF.

Um exercício apenas em caráter ilustrativo de comparação das coalizões no momento das renovações pode demonstrar a favorabilidade do contexto na ocasião da derrota em 2007. Vejamos, em quadro comparativo, as Emendas Constitucionais aprovadas na criação e prorrogações da Contribuição:

Quadro I – Coalizões de Governo e renovações da CPMF⁷

Emenda/Ano	Data Sanção	Coalizão Câmara	Coalizão Senado	Resultado	Prazo de Vigência
EC 12/1996	15/08/1996	77,20%	84,60%	criação	2 anos
EC 21/1999	18/03/1999	73,90%	82,70%	renovação	36 meses
EC 37/2002	12/06/2002	45,20%	44,40%	renovação	30 meses
EC 42/2003	19/12/2003	42,90%	37%	renovação	4 anos
PEC 50/2007; EC 56/2007 ⁸	20/12/2007	67,80%	65,4%	derrota	4 anos

Podemos notar que a CPMF foi renovada com sucesso em ocasiões passadas mesmo sob ambientes parlamentares mais adversos. Apesar do apoio nominal no Senado em 2007, a renovação em 2003 foi feita sob ambientes muito mais desfavoráveis nesse quesito, e pelo mesmo presidente.

Podemos descartar, ao menos em parte, a hipótese personalista de influência do presidente na questão. A composição parlamentar também não nos ajuda muito, por si só, a explicar a derrota. Um mapeamento mais atento dos atores, possíveis defecções na base e a atuação da oposição devem complementar a análise nesse quesito durante a execução do projeto.

⁷Elaboração própria a partir de dados de Inácio (2006), Araújo (2009), Figueiredo et. al. (2012), Inácio e Rezende (2015) e Darrieux (2015).

⁸ Aprovando apenas a renovação da DRU. Observações: A PEC 50/2007 foi apensada à PEC 558/06 e junto a estas várias outras. No Senado, PEC 89/2007.

A partir deste exercício, e à base do referencial teórico aqui disposto, algumas hipóteses sobre possíveis empecilhos à aprovação podem ser desenvolvidas à primeira luz:

- Conflito e cooperação no presidencialismo de coalizão brasileiro não dependem apenas da distribuição de poder decisional entre os atores e das consequentes estratégias de delegar ou centralizar o poder. Apesar da relevância destas, que consolidam um novo momento na literatura das relações entre Executivo e Legislativo, outra série de variáveis devem ser levadas em conta para as chances de aprovação e o avanço da agenda legislativa do presidente: o contexto decisional, o conteúdo da política e sua trajetória, a agenda em pauta, e a dinâmica bicameral são algumas delas tratadas neste trabalho. Esta hipótese será trabalhada no capítulo 2.

- A quebra do protocolo de barganha: a coordenação da coalizão possui limites pautados nos interesses de seus membros, sendo balizadas pelo peso relativo de cada ator no gabinete e pelos resultados (em número e conteúdo) que são alcançados por eles. O Executivo, coordenador por natureza da coalizão, deve manejar estrategicamente o processo decisório, em seu *timing* e conteúdo, ao mesmo tempo em que governa sob seus interesses. Ao nosso ver, um processo dependente da trajetória de mais longo prazo acelerado no segundo mandato do presidente Lula quebrou as bases e a maneira como acordos foram tecidos sobretudo nas discussões tributárias, não cedendo em nenhum dos reclames sobre o conteúdo da CPMF, ou mesmo de iniciativas consideradas “atropelamentos” pelos congressistas; ao mesmo tempo em que perdia oportunidades de negociação.

- A dinâmica bicameral: por opção, estratégia mal-calculada ou simples erro de estratégia, o governo parece ter desconsiderado a dinâmica interna de partidos interessantes à aprovação da CPMF no que tange a sua coerência bicameral.

- Tratando-se de uma política pública controversa que passou por diversos momentos-chave de decisão dentro de um mesmo ou entre governos e que tem prazo estipulado para novos momentos decisivos, é mister verificar o caso de acordos a longo prazo ocorrerem, e demais agendas e soluções para um

mesmo problema. A análise da CPMF paralelamente à trajetória de suas decisões, do financiamento da Saúde, de políticas públicas correlatas como o Fundo de Erradicação da Pobreza e do manejo do orçamento – com destaque ao longo processo de tentativas de Reforma Tributária – são essenciais para a verificação do ambiente decisório destes acordos e de outros que possam ter minado a Contribuição Provisória.

- O enquadramento dado pelos principais atores à proposta. Quando de sua criação e em suas primeiras renovações, o ponto central era o inspirado por Jatene⁹, o financiamento da Saúde Pública e do SUS mais especificamente. Em 2007, tanto governo (Rocha e Francisquini, 2011) quanto oposição centraram-se no caráter tributário da matéria. Entender a trajetória da política pública CPMF é essencial para delinear as oportunidades que os diversos atores tinham nos momentos de decisão para lhe dar um destino, dentro de sua flexibilidade típica das contribuições sociais. A hipótese central, neste sentido, é que a CPMF perdeu, ao longo das diversas discussões que tangenciou, seu lugar de ser, e não-lhe foi ofertada em 2007 uma “roupagem” outra senão a de arrecadação discricionária ao governo.

⁹ Adib Jatene foi Ministro da Saúde por duas vezes (nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso) e é considerado o “pai da CPMF”, empreendedor nos termos de Kingdon (1995).

CAPÍTULO 2 - CONFLITO E COOPERAÇÃO NA CONDUÇÃO DA AGENDA PRESIDENCIAL: ESTRATÉGIAS DE SUCESSO E DE FRACASSO

2.1 Sucesso e Fracasso Presidencial

O primeiro capítulo destacou como a literatura observou a possibilidade de um regime democrático estável sob condições institucionais colocadas como improváveis; e a fluidez do processo decisório, quando o debate migra para as gestões e performances governamentais, a partir das estratégias e oportunidades advindas da montagem e gerenciamento das coalizões.

Dentro da base teórica construída a partir do centralismo contingente, da complexificação das relações Executivo-Legislativo e dos constrangimentos impostos aos atores através da análise das coalizões e das vias legislativas, pretendemos neste capítulo verificar a abordagem do sucesso e fracasso presidencial como meio de analisar as performances governamentais. O primeiro passo, nesse sentido, é buscar como definir os dois conceitos: diante do processo legislativo, como aferir sucesso e fracasso presidencial?

A partir de uma concepção “nominal” e agregada do sucesso e fracasso presidencial, a geração das *bases institucionais do presidencialismo de coalizão* nos ajudou a compreender que o Executivo possui dominância e preponderância no processo legislativo. Isto é, analisando os projetos de lei enviados pelo Executivo, “as taxas de sucesso legislativo no Brasil ficaram sempre acima de 60% para todas as presidências no período pós-1988, o que indica que a maioria dos projetos dos presidentes brasileiros são aprovados” (Darrieux, 2015, p. 17); além disto, a maioria dos projetos aprovados é de autoria do Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999, 2007).

Porém, continua Darrieux (ibidem), “estas taxas não são constantes quando se analisa a variação intragovernos”. Se queremos trazer o debate às gestões governamentais, esse é um primeiro desdobramento que merece atenção. Darrieux, apesar de não mudar a abrangência da análise de maneira drástica, verifica no período de 1995 a 2014 o sucesso presidencial em termos nominais com dados desagregados por governo, ano (Quadro 2¹⁰) e também por via legislativa apresentada. Alguns números atestam empiricamente que

¹⁰ Recortamos os dados do autor até 2010 por conta do objeto em estudo.

vale a pena começar a aproximar “floresta” e “árvores” na desagregação do processo decisório e da atividade do Executivo. Enquanto no agregado, o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso obteve 80,21% de sucesso em suas iniciativas de lei ordinárias, a média de 1995 é de 87,6% e a de 1998, 78%. Dentro do mesmo mandato, as medidas provisórias foram aprovadas em 89,94% dos casos, os projetos de peça orçamentária (PLN), 97,7% e os projetos de lei ordinária, 40,37%. Na desagregação temática do autor, baseada nos dados do CEBRAP – mesma base dos estudos de Figueiredo e Limongi –, a área administrativa foi alterada em 61,4% dos projetos enviados pelo governo enquanto a econômica, 84,95%. Hipóteses da literatura sobre possíveis constrangimentos que podem explicar tal alteração serão apresentadas após uma segunda definição possível, oriunda da literatura norte-americana, para o sucesso presidencial.

Quadro 2 – Sucesso Presidencial Anual na Legislação Ordinária (1995-2010)

Sucesso Presidencial na Legislação Ordinária		
Presidente	Ano	Sucesso (%)
FHC I	1995	87,6
FHC I	1996	78,8
FHC I	1997	77,4
FHC I	1998	78
FHC II	1999	83,3
FHC II	2000	85,3
FHC II	2001	66,5
FHC II	2002	66,8
Lula I	2003	89,8
Lula I	2004	85,1
Lula I	2005	70,4
Lula I	2006	66
Lula II	2007	82,2
Lula II	2008	80
Lula II	2009	67
Lula II	2010	37,1

Retirado de Darrieux (2015), de suas Tabelas 5 (p. 46) e 6 (50).

É mister verificarmos uma segunda tentativa de abarcar o conceito de sucesso e fracasso presidencial que leva mais em conta a abordagem *policy-seeking* do comportamento parlamentar e a análise de todo o processo

decisório: a análise da substância das propostas do Executivo, desagregando as proposições para uma visão mais ampla do resultado final de políticas por este órgão encabeçadas. Freitas (2016b) é um exemplo deste tipo de estudo, e nos dá base para afirmar que o Legislativo também participa do processo e para nos determos nas alterações como medida de sucesso na substância.

Barrett e Soha (2007), inovam, porém, ao operacionalizarem tal empreitada em um índice de sucesso legislativo ao caso dos EUA. Apesar de podermos identificar possíveis problemas de técnica dos autores ao eleger casos de legislação “importantes” (medidas sobretudo a partir de número de editais jornalísticos sobre o tema), facilmente substituíveis por propostas do Executivo (os problemas serão discutidos adiante), o índice de 0 a 5 é uma boa base para desenvolvimento posterior de um método mais abrangente e ao mesmo tempo detalhado do sucesso, tanto em estudos de caso como em análises mais agregadas. A média agregada de sucesso se mantém alta como nos estudos nominais daquele país (3,9). Em resumo, a escala se coloca como:

“5 = O presidente recebeu virtualmente tudo o que queria (com a inclusão de apenas alguns dispositivos que não refletem a vontade do presidente).

4 = O presidente recebeu a maior parte do que queria, ainda que tenha aceitado um número significativo de dispositivos aos quais se opunha ou não queria incluídos.

3 = a substância da lei estava em relativo equilíbrio compromissado entre o presidente e os líderes no Congresso

2 = A lei continha poucos dispositivos significativos do que o presidente queria, e mesmo a maior parte da lei não era o que este queria

1 = O presidente apoiou a passagem da legislação para administrar algum conflito com ou no Congresso, mas a lei passada pelo Parlamento não era nem um pouco como a que este queria” (Barrett e Soha, 2007, p. 104, tradução livre).

Para garantir alguma objetividade no índice, os autores codificaram independentemente entre si os projetos de leis e as leis aprovadas. Há problemas, porém, no recorte das políticas selecionadas para estudo, já que

entram na análise apenas propostas *salientes* – medidas pelo número de editoriais jornalísticos que trataram do tema.

A literatura norte-americana nos indica alguns outros *insights* para o desbravamento deste terreno, visto que o presidente é fraco institucionalmente - sem prerrogativas formais de legislar, por exemplo - mas as expectativas ao redor de sua figura são imensas (Burke, 2016). O chefe do Executivo, principal agenda setter do sistema político norte-americano, deve lidar com esse dilema e buscar influência no sistema político, seja através de sua personalidade e persuasão (Neustadt, 2008), do apelo ao público (Eshbaugh-Soha, 2011), de assimetria informacional (Larocca, 2006), do tipo de política (Canes-Wrone e DeMarchi, 2002), da influência do ciclo eleitoral através do efeito *honeymoon*¹¹, dentre outros instrumentos. A depender do contexto e dos interesses do presidente, este tem à mão diversas estratégias para atingir seus objetivos e buscar levar ao Congresso seus interesses legislativos.

Cohen et al (2013) levaram à frente o esforço de analisar dados de forma nominal de 1953 a 2010 e realizar testes estatísticos para estabelecer a relevância das variáveis contextuais acima descritas, tendo como resultados principais o controle partidário da Câmara e a polarização partidária na Casa explicando quase toda a variação de sucesso presidencial norte-americano. Mas vale a pena destacar alguns destes à luz dos objetivos deste trabalho.

A aprovação popular possui resultados controversos à luz da definição de sucesso presidencial. Enquanto Barrett e Eshbaugh-Soha (2007) apontam que este é um bom termômetro para indicar que o comportamento do Congresso pode ser mais afável ao presidente, Canes-Wrone e DeMarchi (2002), desagregando os dados por tipo de política, demonstra que legislações complexas e salientes podem ser um pouco melhor ancoradas na popularidade presidencial.

Larocca (2006) dá mais substância a este argumento ao escrever sobre uma teoria informacional do poder do presidente, dando ênfase a dois instrumentos essenciais para o seu sucesso legislativo: o apelo ao público (*going public*) e o uso das agências executivas e departamentos à sua disposição (*legislative clearance*) como armas pontuais e intensivas. Assim

¹¹ “Lua de mel”: segundo este argumento, o presidente teria sucesso em seu primeiro ano de governo por conta da euforia oriunda da vitória eleitoral.

como no trabalho de Canes-Wrone e DeMarchi (2002), é importante considerar o tipo de legislação (ou de tema - *issue* - na tipologia de Larocca) para escolher a melhor estratégia e tomar vantagens da assimetria informacional que eventualmente dispõe; nos casos, legislação saliente via *going public* e matérias complexas via *legislative clearance*.

O trabalho de Darrieux (2015) nos traz também alguns testes das variáveis da literatura americana no que concernem instrumentos institucionais e contextuais. Voltando ao governo de Fernando Henrique Cardoso, o registro de altas de sucesso nos anos 1995 e 1999 indica relevância da hipótese do efeito *honeymoon*. Os anos de 2001 e 2002 complementam tal tese e sua hipótese complementar do *lame duck* (pato manco), onde os últimos anos de mandato são de mais difícil sucesso devido à atenção ao próximo pleito. Junto a isso, nesse caso, a popularidade presidencial em baixa pode também ajudar a explicar o insucesso nos últimos anos.

De maneira agregada, também, o autor verifica “evidências substantivas que sustentam a maior probabilidade de que prerrogativas exclusivas [...] possuem mais chances de aprovação” (p. 73). Além disso, “quando os tipos de matérias são considerados, vemos que as de iniciativa exclusiva do presidente – administrativa e orçamentárias – e as que possuem vantagem informacional – econômicas – possuem mais chances de sucesso” (ibidem).

Há um problema de método, porém, para a aplicação de todas as variáveis apresentadas, além da base teórica do capítulo anterior e a definição quanto ao tipo de definição de sucesso presidencial será utilizado: o manejo estratégico do processo legislativo e de todos os instrumentos à mão dos atores – com foco no Executivo e sobretudo na presidência, pelo maior arsenal que possui, mas também nos atores legislativos a partir de seus *walk-away values*, como visto – nos retira a possibilidade de vislumbrar sucesso e fracasso apenas como aprovação ou não-aprovação dos projetos do Executivo. Desta forma, a discussão sobre a agenda não-aprovada e, como esta foi interpretada em um primeiro momento (Ames, 2003), a partir dos mecanismos de antecipação de reações, deve ser reavaliada à luz da análise das gestões e performances governamentais e de uma nova perspectiva de sucesso e fracasso presidencial.

Assim, em primeiro lugar, a agenda não aprovada, identificada como projetos arquivados, retirados pelo autor, transformados em novos projetos, ou mesmo o veto, inclusive de uma proposta advinda do próprio Executivo (Freitas, 2016a), dentre outros, não significam necessariamente uma derrota do presidente. Como enquadrá-las diante deste pressuposto?

O fato de haver proposições não aprovadas, originárias do Poder Executivo, remete-nos a outras questões. O envio de uma proposição corresponde necessariamente à preferência sincera do autor, isto é, o Executivo quer realmente que o projeto seja aprovado? Ao submeter uma proposição à apreciação do Congresso, o Executivo espera aprová-la na íntegra, sem qualquer modificação? (Diniz, 2005, p. 339).

A resposta, diante da dinâmica negociativa e entendendo o processo decisório como um leque de oportunidades e barganhas para atender às preferências dos atores e garantir o apoio legislativo no caso do Executivo, pode se resumir a um “não necessariamente”. O Executivo pode radicalizar no conteúdo da proposta ou se utilizar de todos os meios institucionais para neutralizar possíveis vetos a sua iniciativa (Diniz, *idem*). A alteração no conteúdo ou a retirada de um projeto podem ser meios de negociar com o Congresso a aprovação de uma proposta mais afim de seus objetivos ou redirecionar a agenda decisória a outro ponto que não o projeto enviado. A própria agenda, portanto, deve ser considerada um fator afetado pelo contexto, pela correlação de forças na coalizão e das demais variáveis apresentadas nesta seção e na anterior.

As tentativas de reenquadrar o sucesso presidencial apontam os limites de tratá-lo quantitativamente à luz dos avanços recentes da literatura. As críticas de Ames (2003) aos estudos das *bases institucionais* e os limites de enquadrar teoricamente a dinâmica da política são dois bons exemplos. Quanto mais se aproxima das “árvores”, menor a generalização possível, já que a sorte de constrangimentos se acumula. O conteúdo da política seria, nestes termos, a última instância para tal. Como alcançar estes constrangimentos à luz do sucesso presidencial?

O fracasso presidencial se apresenta como uma alternativa para fins analíticos pois, mesmo que quantitativamente baixo, tem parâmetros mais observáveis, segundo Diniz (2005): a derrubada de um veto presidencial ou a rejeição explícita de seus projetos. Visto que estes dois resultados podem ser evitados em toda a teia do processo decisório, além de serem eventos extraordinários e fora da rotina das relações Executivo-Legislativo¹², os mecanismos acima analisados, com destaque à negociação, à antecipação de reações e à atuação dos partidos da coalizão no parlamento, atenuam estes casos extremos e suas eventuais consequências negativas. Sua relevância se pauta no margeamento do padrão de relacionamento atestado, nos permitindo identificar mecanismos de constrangimento (e conseqüentemente, também de sucesso) ao poder legislativo do Executivo tomado como um todo.

As bases institucionais do presidencialismo de coalizão não deixaram de atestar a possibilidade de derrotas da agenda do Executivo dentro de seu enquadramento teórico. Rebatendo Ames (2003) em sua crítica à agenda não-aprovada ao trazer os pontos de veto institucionais como causa dos impasses à fluidez do processo decisório pautado pelo Executivo, Limongi (2006b, p. 33) declara que “expedientes usuais para barrar decisões [...] simplesmente não estão presentes no sistema político brasileiro. O desenho institucional favorece a maioria”. Potenciais atores de veto, portanto, logram barrar alguma decisão quando são maioria, já que “a agenda do Executivo não pode ser imposta contra a vontade da maioria” (idem).

Colocadas nestes termos, o debate de uma eventual agenda que não chega à arena decisória – e que estaria escondida por detrás do método de considerar apenas as votações nominais – é dirigido a correlações de força, contextos de decisão e instrumentos e estratégias disponíveis aos atores a levarem suas preferências a frente. Projetos que Ames indica como evidências dessa agenda barrada previamente por atores de veto – projetos apresentados apenas à imprensa, derrotas, projetos retirados pelo Executivo, dificuldades em aprovação – provêm de constrangimentos próprios à dinâmica negociativa que envolve conflito, divergências, e erros de cálculo nas estratégias

¹² De acordo com Ricci (2001, *apud* Diniz, 2005), entre 1990 e 1998, comparativamente a 1400 leis de origem no Executivo sancionadas, apenas 15 projetos foram rejeitados.

empreendidas, mas que não atesta qualquer natureza caótica aos procedimentos.

Acreditamos que um recorte como este possa desvendar algumas questões iniciais na empreitada de unir as abordagens que vêm se destacando, tanto institucionais como contextuais, sem deixar de levar em conta o conteúdo da política e o sucesso presidencial, tendo como pontos centrais a governabilidade e a agenda de sucesso.

2.2 Uma perspectiva estratégica de Cooperação e Conflito

Após um início conturbado, como vimos, a democracia brasileira pós-promulgação da Constituição de 1988 conseguiu se consolidar aos moldes do presidencialismo de coalizão, resolvendo em tese o grande problema colocado na agenda: a governabilidade. Os dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso sucedidos por mais duas eleições do presidente Lula permitiram à literatura um padrão de comparação e um entendimento mais complexo do funcionamento do sistema político brasileiro, no que tange a operacionalização do processo decisório em bases institucionais.

Desta forma, dois eixos de análise interrelacionados se mostraram imperativos para avançar no debate de “como se governa o Brasil” (Palermo, 2000). A distribuição dos recursos legislativos, somados e também vinculados a outros como cargos e orçamento, constitui o primeiro eixo de análise. A abordagem teórica herdada sobretudo dos estudos de Rudalevige (2002) colocam em linhas gerais que as opções dadas ao presidente no manejo de sua agenda são centralizar a produção ou delegá-la aos seus parceiros de coalizão, como visto no capítulo anterior.

O salto visto no primeiro capítulo, da atestação de governabilidade às nuances das próprias coalizões e o sucesso da agenda presidencial revisitado nas gestões governamentais e na ampliação da análise das diversas arenas e atores envolvidos, foi o fio condutor do debate às estratégias disponíveis ao presidente para levar à frente sua agenda diante de diferentes constrangimentos políticos advindos da dinâmica de um governo de coalizão; estratégias estas relacionadas à distribuição dos poderes legislativos, que

“assim como a natureza e a extensão dos poderes presidenciais [,] são percebidas como dimensões críticas envolvidas na disposição de governar através de medidas unilaterais ou mediante a negociação” (Inácio, 2006, p. 2).

O segundo eixo diz respeito à dinâmica conflitiva e/ou cooperativa das relações entre os poderes. Palermo (idem) verifica essa dicotomia como a propensão ou não à governabilidade em termos institucionais. A literatura das *bases institucionais* do presidencialismo de coalizão negou que eventuais conflitos na condução dos assuntos públicos trariam problemas de natureza institucional que legariam ao sistema político uma situação caótica ou de paralisia decisória, garantindo um ordenamento tal que torna o plenário da Câmara dos Deputados um *locus* previsível de decisões na maioria das vezes favorável ao Executivo, mas o avanço em relação ao primeiro eixo de análise complexificou as relações e demanda maior atenção aos atores e processos.

Desta forma, “formar e manter governos de coalizão significa lidar com contextos complexos de barganha” (Inácio, 2006, p. 4), já que as ações de quem detém a máquina governamental têm consequências não só para os seus interesses, mas também para todos os atores relevantes ao processo decisório e a propensão destes à adesão ou não ao governo, dependente dos ativos e dos interesses dos possíveis parceiros de coalizão, recursos que a literatura traduz como “*walk-away values*” (Inácio, 2006; Batista, 2013). A cooperação depende, em última instância, da atratividade da própria ação do presidente e de sua disposição em conceder recursos, com uma métrica estratégica a partir de suas possibilidades, interesses e informação sobre seus próprios parceiros de coalizão.

Levando em conta as duas dimensões de análise, podemos retirar de Inácio (2006, p. 10) duas situações que retratam as consequências da política de coalizão às estratégias presidenciais e seus desdobramentos para a fluência no processo decisório:

Quanto mais atrativa a coalizão e menos competitivas as oposições, maiores são os ganhos informacionais da Presidência em relação às preferências dos legisladores. Uma coalizão convergente e atuando em bases estáveis – ou seja, capaz de lidar e mitigar os conflitos internos – amplia as bases

informativos e de expertise disponíveis ao Presidente para a consecução de sua agenda, aumentando as suas vantagens como *first-mover* no processo legislativo e a sua capacidade de coordenar as ações de governo no âmbito do Executivo.

De outro lado, quanto menos atrativa a coalizão e mais competitiva a oposição, mais centralizada se torna a coordenação da implementação da agenda de governo. Quanto maiores forem os conflitos intracoalizão e mais capazes forem as oposições de impactar a consecução da agenda presidencial, maiores incentivos tem o chefe do Executivo para centralizar os esforços de coordenação do governo. Nesses cenários, os partidos integrantes da coalizão podem mobilizar os seus ativos institucionais na arena parlamentar e do Executivo para ampliar os seus *walk away values*, elevando o timing e os custos relativos à implementação da agenda presidencial.

O que difere os eixos de análise, portanto, são – dentre outras possibilidades – as demais variáveis intermitentes abordadas neste estudo: conflito e cooperação não só tem a ver com os recursos mobilizados pelos atores, destacados pela literatura na distribuição do poder decisório do presidente para os partidos, mas também com os fatores contextuais originários da lógica de ação coletiva das coalizões: a disputa partidária, o cenário político e a natureza tanto da agenda como da política em pauta, que mediam as negociações assim como a moldura institucional. Estas, inclusive, também influenciam na tomada de decisão entre coordenar e presidir. A questão que fica, ao abordarmos este eixo é: quais os limites às estratégias de coordenação do Executivo em relação às suas coalizões?

A coalizão depende de algumas condições para sua eficácia legislativa: “se (a) existem benefícios individuais que só podem ser obtidos por meio de ação coletiva; (b) se há diferentes meios de distribuir os benefícios decorrentes dessas ações deste tipo e (c) nenhum ator pode impor um determinado protocolo aos demais” (Inácio, 2006, pp. 4-5).

A observação dos limites do protocolo e do jogo disposto pelas possibilidades de distribuição de recursos é o objetivo, da perspectiva do

process tracing, para a atestação das causas da derrota da CPMF, como veremos, pois engloba todas as hipóteses concernentes a este estudo e pode demonstrar a importância das variáveis em pauta. É importante também frisar que o protocolo se coloca também sob o prisma interinstitucional, visto que a relação entre Executivo e Legislativo pode gerar disputas quanto ao processo decisório, nas margens e interpretações sobre o regimento, e pontos polêmicos como a edição de Medidas Provisórias e o trancamento de pauta (Machiaveli, 2009).

As coalizões governamentais formadas após a Constituição de 1988 se diversificaram na montagem de gabinetes multipartidários, permitindo que análises comparativas estabelecessem o padrão de relacionamento entre os poderes, a partir de seus constrangimentos e estratégias disponíveis.

Foram montados 12 gabinetes nos quatro mandatos que correspondem às presidências de Fernando Henrique Cardoso e Lula, variando disparmente nas suas durações, no status majoritário ou não da coalizão, na força parlamentar do partido do presidente, no número de partidos envolvidos, na proporcionalidade entre o número de cadeiras dos partidos de coalizão e pastas ministeriais, e na composição ideológica (Inácio, 2006; Figueiredo et al., 2012; Inácio e Rezende, 2015; Darrieux, 2015). O Quadro 3 demonstra parte dessa diversidade.

Quadro 3 – Gabinetes Presidenciais (1995-2010)

Gabinete Presidencial	Partidos	Início da Coalizão	Fim da Coalizão	Duração (dias)	Fato que dá início à nova coalizão	Cadeiras Legislativas do Partido do Presidente (CD, %)	Cadeiras Legislativas da Coalizão (CD, %)
FHC I A	PSDB-PFL-PMDB-PTB	01/01/1995	25/04/1996	480	Eleições presidenciais e Legislativas	12,5	56,1
FHC I B	PSDB-PFL-PMDB-PTB-PPB	26/04/1996	31/12/1998	979	Entra o PPB	16,6	77,2
FHC II A	PSDB-PFL-PMDB-PPB	01/01/1999	05/03/2002	1159	Eleições presidenciais e Legislativas (Sai o PTB)	18,3	73,9
FHC II B	PSDB-	06/03/2002	31/12/2002	300	Sai o PFL	18,2	45,2

	PMDB-PPB						
Lula I A	PT-PL- PCdoB-PSB- PTB-PDT- PPS-PV	01/01/2003	22/01/2004	386	Eleições presidenciais e Legislativas	18	42,9
Lula I B	PT-PL- PCdoB-PSB- PTB-PPS- PV-PMDB	23/01/2004	31/01/2005	374	Entra o PMDB, Sai o PDT	17,7	62,3
Lula I C	PT-PL- PCdoB-PSB- PTB-PV- PMDB	01/02/2005	19/05/2005	107	Sai o PPS	17,7	57,7
Lula I D	PT-PL- PCdoB-PSB- PTB-PMDB	20/05/2005	22/07/2005	63	Sai o PV	17,7	58,3
Lula I E	PT-PL- PCdoB-PSB- PTB-PP- PMDB	23/07/2005	31/12/2006	526	Entra o PP	17,7	69,9
Lula II A	PT-PCdoB- PSB-PTB- PP-PMDB- PDT	01/01/2007	01/04/2007	90	Eleições presidenciais e Legislativas	16,2	60
Lula II B	PT-PCdoB- PSB-PTB- PP-PR-PRB- PMDB-PDT	02/04/2007	20/07/2009	840	Entram PR e PRB	16,2	67,8
Lula II C	PT-PCdoB- PSB-PTB- PP-PR-PRB- PMDB-PTB	21/07/2009	31/12/2010	528	Sai o PV	16,2	65,3

Elaboração própria a partir de dados de Inácio (2006), Figueiredo et. al. (2012), Inácio e Rezende (2015) e Darrieux (2015).

À primeira luz, o cenário geral desenhado pelo quadro demonstra que os presidentes lograram sucesso na montagem de seus gabinetes na maioria das vezes. Diferentemente das experiências anteriores, sobretudo a do presidente Collor, de gabinetes minoritários e consequentes dificuldades no manejo da relação com o Congresso e do avanço de suas agendas, apenas duas coalizões não alcançaram status de maioria simples na Câmara¹³.

¹³ Curiosamente, as duas coalizões cujo apoio nominal na Câmara não permitiu ao presidente alcançar status majoritário tiveram em sua agenda renovações da CPMF bem-sucedidas: a última do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e a primeira do presidente Lula. A derrota, em 2007, na coalizão Lula II B do Quadro I, contava com quase 70% de apoio nominal na Câmara.

Primeiramente, a última coalizão do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, nos últimos meses de governo, com a saída do principal parceiro, o PFL, sobretudo por conta da sucessão presidencial – rompimento a partir da candidatura de José Serra (PSDB/SP) – e demais fatores eleitorais, fato que apesar de afastar o partido de algumas votações importantes para o governo (a renovação da CPMF em 2002 e o reajuste do salário mínimo, aprovados de qualquer forma), não significou um afastamento muito significativo do discurso e do apoio à agenda do governo (Couto e Abrucio, 2003; Diniz, 2005), fato observável a partir da manutenção da taxa de sucesso na legislação ordinária¹⁴, no Quadro 2 acima.

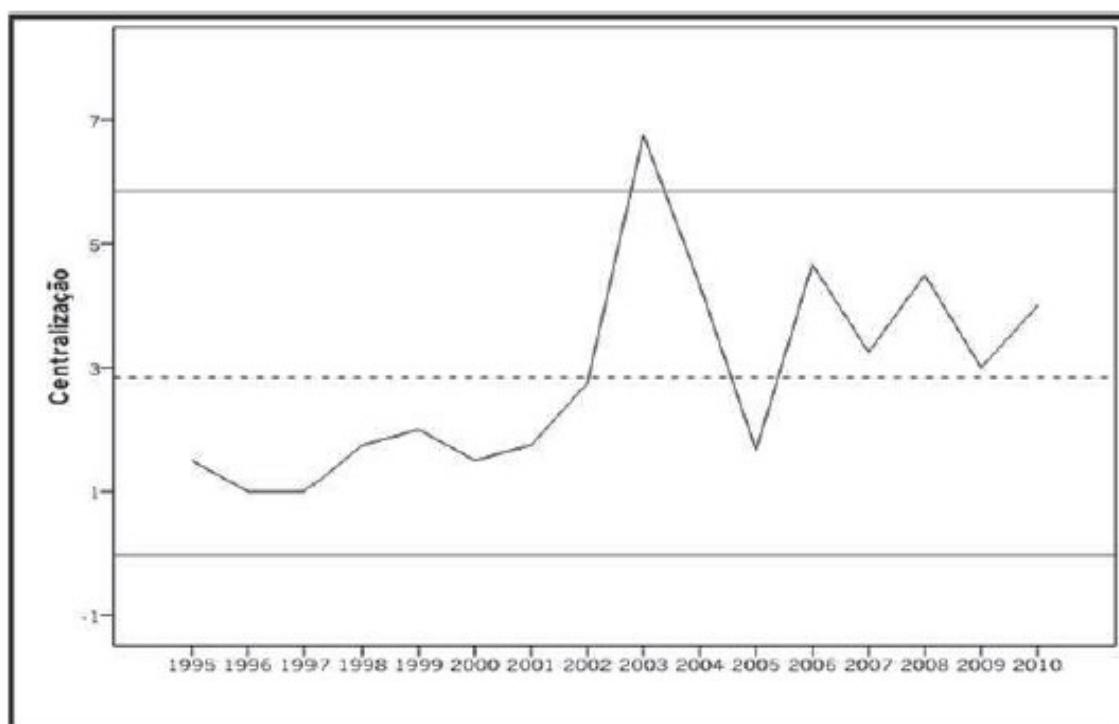
Por fim, a primeira coalizão do primeiro mandato do governo Lula, que precedeu o acordo com o PMDB e pareceu apenas transitória diante de dois processos: um de institucionalização da articulação tanto gerencial como política do gabinete, com o fortalecimento da Casa Civil (Inácio, 2006; Lameirão, 2015); e outro de intensa movimentação migratória em direção ao governo, com saldo positivo de 17,2% para a situação em um ano e meio do pleito (Couto e Abrucio, 2003, p. 8).

Mas para além do cenário nominal parecido entre as gestões, um processo de aprendizado institucional, acúmulo de experiências e conjunturas críticas fez com que as estruturas do Executivo (e as do Legislativo, em resposta) se complexificassem com o passar do tempo, e inclusive ampliassem as bases institucionais da presidência. Se o presidente Collor em um primeiro momento afastou a possibilidade de maior influência em sua agenda ao insular a produção legislativa a partir da criação de Secretarias Especiais, seus últimos gabinetes em uma tentativa desesperada anteciparam a coordenação da maioria das coalizões do governo Fernando Henrique Cardoso, com o “deslocamento das tarefas de execução da agenda para a esfera ministerial, com a Presidência concentrando o esforço de coordenação do gabinete” (Inácio, 2006, p. 18).

¹⁴ A saída do PTB, na transição do primeiro para o segundo mandato, na visão de Couto e Abrucio (2003), representa uma fissura mais representativa nesse sentido, já que se dá “devido ao fracasso substantivo do [governo] em implementar uma agenda positiva” (p. 289)

O terceiro movimento, visto sob a coalizão mais duradoura do presidente Cardoso e nos governos Lula, se baseou na combinação de um portfolio ministerial mais abrangente, para atender à diversidade de seus gabinetes, e a centralização de tarefas de governo e de pontos prioritários da agenda discricionária nas mãos da própria presidência, conforme pode ser visto no Gráfico 1, mas sobretudo em seu partido.

Gráfico 1 – Evolução da Centralização na Presidência¹⁵



Retirado de Batista (2013, p. 461)

O quadro geral de sucesso e dos movimentos em grande escala observados a partir da complexificação das relações do presidente com seus parceiros de coalizão demonstra que a cooperação foi ao menos suficientemente atrativa para a composição de maiorias de governo. Apesar disso, não podemos afirmar que tal trajetória se dá de forma linear. Como afirma Inácio (2006, p. 23), “há variações e refluxos que podem ser associados aos constrangimentos decorrentes do tipo de coalizão que o governo é capaz

¹⁵ Batista (2013, p. 456) representa a centralização a partir de uma escala de 0 a 5, considerando a filiação e quantidade de ministros que assinam a exposição de motivos de 1715 PLs, MPs, PECs e PLPs produzidos pelo Executivo de 1995 a 2010, sendo 0 uma proposição construída exclusivamente pela coalizão (ministros de partidos da coalizão mas não do partido do presidente) e 5 direta e exclusivamente pela presidência.

de construir”, mas também aquelas associadas à choques externos e agendas conflituosas. Com efeito, a centralização ainda é um fenômeno raro (Batista, 2013), e a delegação a regra, mesmo que crescentemente para o partido do presidente.

Batista (idem, p. 467) mostra, porém, a partir de testes estatísticos, que o argumento de uma centralização linear e estrutural “não só não se sustenta como aparece como evidência contrária”. Desta forma, o argumento de Rudalevige (2002) faz mais sentido, mostrando “a centralização como algo contingente às características da matéria e não uma evolução estrutural” (Batista, idem, p. 467). Ademais, os trabalhos que fundamentam esta recuperação do manejo das coalizões (Inácio, 2006; Batista, 2013) concentram-se “em um pequeno aspecto de formulação da agenda legislativa do Poder Executivo: a autoria dos projetos” (Batista, 2013, p. 470) e tratam o Legislativo brasileiro de forma unicameral.

Antes de analisar a contingência disposta pelo conteúdo e pelas características próprias da CPMF, podemos buscar outras séries de exemplos de refluxos e evidência dos limites da centralização em períodos de conflito, em um contexto mais próximo à segunda situação ideal de Inácio acima, como a brusca queda na centralização em 2005, movida pela

expectativa do início do governo de estabelecer na Casa Civil forte controle sobre as decisões do governo, contando com a chefia de José Dirceu. A queda da centralização coincide com a crise no governo Lula e o escândalo do “mensalão”, quando o chefe da Casa Civil foi diretamente implicado (Batista, 2013, p. 467)

Em resumo, uma perspectiva centrada no sistema político que não leva em consideração as variáveis que defendemos ser relevantes neste estudo, conduzindo à perspectiva de que “o sucesso presidencial seria decorrente do processo de formação de coalizões, ponto crucial de toda política coletiva” (Diniz, 2005, p. 335), não são suficientes em alguns casos. E conseqüentemente

a avaliação do desempenho presidencial centrada na linguagem de sucesso e fracasso [nominal] não forneceria os

instrumentos analíticos adequados porque não contemplariam as interações entre os poderes que levaram a Presidência e o Congresso da inércia para a ação pactuada, de aclamação para rejeição. [...] (idem, p. 335)

O que interessa então, para evidenciarmos a dinâmica do eixo cooperação-competição é o movimento, para além da observância da composição das Casas Legislativas, da perspectiva estratégica dos atores e dos constrangimentos atrelados ao processo decisório em questão, além de outras séries de movimentos que orientam o acionamento ou não dos *walk away values* em determinadas decisões:

A opção pelo conflito ou pela continuidade da cooperação dependerá, antes de tudo, dos cálculos estratégicos que possam ser empreendidos pelos atores, por novas oportunidades que se abrirem e até mesmo por choques exógenos que, de maneira imprevista e/ou independente do que tiverem feito os atores anteriormente, modificam as condições de sua interação, os recursos disponíveis e mesmo o fim buscado (Couto e Abrucio, 2003, p. 273)

A literatura acumulou alguns exemplos em que a natureza da matéria, a evolução de análise a todo o processo decisório e o contexto político-partidário modularam as estratégias ou mesmo causaram derrotas à qualquer agenda, seja de interesse primário do presidente ou da coalizão.

O limite desta abordagem – é preciso fornecer deste então – é, porém, o fato de trabalhar com explicações complementares de casos únicos e díspares, mas representativos de limites aos padrões expostos pela literatura. O esforço é exploratório e não representa outro padrão excludente do consolidado pela literatura. O que se sustenta, nestes termos, é que

como o Congresso agirá sobre uma determinada proposta apresentada pelo Executivo, em um dado momento ou para um tema em particular, nunca é totalmente previsível. Isso porque as ações presidenciais e as do Congresso são influenciadas por uma diversidade de fatores institucionais, políticos, econômicos que estabelecem contextos específicos nos quais as decisões são tomadas (Diniz, 2005, p. 336)

Não se desconsidera, porém, que a capacidade política dos presidentes é essencial para a superação de possíveis forças contrárias, mesmo sob impulsos diferentes, aos seus objetivos no campo legislativo. O presidente continua sendo o *first-mover* e o detentor de diversos recursos que pode mobilizar para atender aos seus interesses como nenhum outro ator e causar os *movimentos* na dinâmica cooperação-conflito com maior força.

Em primeiro lugar, considerar estrategicamente os movimentos nessa abordagem mais complexa significa se despir de uma agenda presidencial pré-determinada. Ela se molda e reformula ao longo do processo e de eventuais choques ao padrão de relação entre os atores. Conseqüentemente, a classificação de sucesso ou fracasso presidencial se dá pela “verificação se a estratégia utilizada surtiu ou não o efeito desejado” (idem, p. 342).

Por outro lado e por conta disso, é mister lembrarmos também que “o presidente tem amplas condições para promover o reposicionamento dos partidos em relação ao governo” (Araujo, 2014, p. 70). A maleabilidade no manejo dos parceiros e da coalizão é interessante ao presidente, já que a existência de um grande Centro político, sobretudo no Senado – como veremos –, “diminui as chances de formação de uma maioria antigovernista recalcitrante, viabilizando a composição de bases governistas majoritárias” (idem, p. 77).

Diniz (2005), nestes termos, analisa a própria apresentação de proposições legislativas como movimento estratégico do governo para sustentar a classificação de sucesso e fracasso presidencial desta maneira, evidenciando que a opinião sincera do Executivo sobre a matéria não é acessível em grande parte dos contextos, sobretudo nos conflituosos.

Analisando o histórico de reformas e políticas trabalhistas, a autora pôde ver a maior complexidade das negociações a partir de projetos retirados pelo autor, por gestões seguintes, mantidos indefinidamente em tramitação, aprovados e vetados pelo Legislativo a ação estratégica conjunta de Executivo e Legislativo, situação e oposição, em contextos de cooperação e sobretudo conflito, permitindo ao presidente diante de várias situações aprovar mudanças

significativas na política trabalhista, mas também ao Legislativo e à oposição terem seus interesses atendidos.

Projetos podem ser apresentados sem a vontade sincera de aprovação, ou retirados e reapresentados pelo mesmo ou outros atores diante do recondicionamento da agenda em pauta – a depender de questões conjunturais ou a dinâmica mais autônoma de conflito e cooperação –; ou ainda retirados diante de outras questões mais prioritárias no momento para seu proponente. A variável para medir “sinceridade” e balizar sucesso e fracasso se torna o uso estratégico de dispositivos disponíveis ao presidente, e as consequências diante do quadro de oportunidades. Assim, por exemplo, “projetos retirados não devem ser interpretados [de antemão] como exemplos das dificuldades enfrentadas pelo Executivo para aprovação de sua agenda” (idem, p. 349), mas também como estratégias para outros sucessos.

Um dos casos apresentado pela autora ilustra a questão e representa a oportunidade de renovar a CPMF no segundo governo Fernando Henrique Cardoso diante da paralisação da agenda trabalhista. Marcado pela tentativa de retomar reformas estruturais, dentre elas a trabalhista, o governo apresenta para esta agenda o PL 5483/2001¹⁶, utilizando inclusive a mídia como balão de ensaio, a arma pontual e intensiva do *going public* para algo saliente e complexo, como indica a literatura norte-americana. Diante da magnitude das discussões sobre tal projeto no Congresso, a agenda não progrediu e outros pontos importantes da agenda se acumulavam no aguardo de decisões. Dentre eles, a CPMF, cujo prazo já havia expirado.

Desta forma, “aproveitando-se da crise na aliança PSDB-PFL, a oposição condicionou seu apoio à CPMF à retirada de urgência do PL 5483/2001. O governo assim o fez.” (Diniz, 2005, p. 348). Não é penoso lembrar que a crise na coalizão se devia à sucessão presidencial já próxima em 2002. Ainda sobre a demora na decisão, outra postergou ainda mais a apresentação do projeto de reforma trabalhista, visto que “o segundo mandato de Fernando Henrique foi marcado pela precipitação da crise cambial,

¹⁶ O PL alteraria o artigo 618 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), dispondo que condições de trabalho negociadas mediante convenção ou acordo coletivo prevaleceriam diante do disposto em lei, flexibilizando a CLT.

obrigando o Executivo a concentrar-se na gestão de curto prazo da política econômica” (idem, pp. 348-349), criando espaço o suficiente para a agenda se alterar e também as prioridades.

Mas para compreender o sucesso a partir da estratégia, é oportuno verificar se o Executivo de fato este lançou mão de alguma estratégia – e se não o fez, entender o por quê – e a resposta do Legislativo, caso o tenha feito: fato observável pelos mecanismos, institucionais ou não, de manejo da agenda: a via legislativa escolhida, urgências, acordos, retiradas de projetos, *logrolling*, etc.

Por outro lado, devemos também nos voltar ao eixo da dispersão do poder decisional, nos mesmos moldes: se houve delegação a outros atores da coalizão ou mesmo da oposição – a depender do contexto competitivo de situação-oposição – e a resposta dos demais atores; e se não houve, o por quê diante das possibilidades e dos possíveis sucessos nas diversas agendas.

Estas considerações nos ajudam a dissociar projetos não aprovados estrategicamente de vetos explícitos do Legislativo. A base de dados da autora traz como evidência a legislação trabalhista apresentada pelo presidente Collor, o que nos impossibilita isolar as variáveis interessantes à argumentação aqui proposta por conta do insucesso deste presidente “ser usado como exemplo do destino de presidentes minoritários em regimes de separação de poderes” (Diniz, 2005, p. 352).

Temos razões para crer que o caso da CPMF, em 2007, se constituiu como uma explícita derrota do Executivo. Este, como veremos, lançou mão de diversos mecanismos de negociação, de poder de agenda e de acordos. A questão do por quê a derrota ocorreu segue a trajetória causal INUS e se constituirá no ponto central do capítulo 3. A próxima seção desenha o quadro geral das coalizões do governo do presidente Lula, para verificar as condições ofertadas pela dinâmica congressual e da coalizão ao manejo da agenda.

2.3 As coalizões do governo Lula: Câmara e Senado, governo e oposição – a moldura institucional

Couto e Baia (2004) e Amorim Neto (2007) analisam o primeiro governo Lula buscando mapear as diferenças na condução da agenda governamental na grande transição do Poder Executivo desde a Constituição de 1988. O citado movimento de ampliação do número dos ministérios, diversificando o portfólio e aumentando a base nominal de sustentação, contém nuances que afetaram de forma dispar o sucesso presidencial.

O primeiro gabinete tem sua formação caracterizada por Couto e Baia (2004) como vacilante, errático e demorado, principalmente pela indisposição do presidente Lula em aderir ao acordo com o PMDB gestado pela Casa Civil, a partir da figura forte de seu ministro, José Dirceu; mas também por legar ministérios de “segunda-linha” para seus parceiros já consolidados: “o PC do B ganhou os Esportes, ao PTB coube o Turismo, o PL [...] recebeu a pasta dos Transportes, o PPS ganhou a Integração nacional; o PDT recebeu as Comunicações [de forma não-partidária], e o PV foi contemplado com a pouca abonada pasta da Cultura” (idem, p. 7).

O grande ganho de deputados para a base veio com o acordo enfim firmado com o PMDB, a partir de negociação que envolvia a eleição da Mesa das Casas Legislativas, cargos de segundo escalão e apenas dois ministérios. Para além deste acordo, o presidente se beneficiou também da extensa migração partidária para partidos da base, conforme a Tabela 1, retirada de Couto e Baia (idem, p. 8), abaixo:

Tabela 1 – Composição Partidária das Casas Legislativas - 2003

PARTIDO	CÂMARA DOS DEPUTADOS			SENADO FEDERAL		
	Eleição	17.06.2004	Diferença	Eleição	17.06.2004	Diferença
PT	91	89	-2,2%	14	13	-7,1%
PMDB	75	78	4,0%	20	22	10,0%
PTB	26	52	100,0%	4	3	-25,0%
PL	26	44	69,2%	3	3	0,0%
PSB	22	20	-9,1%	3	3	0,0%
PPS	15	22	46,7%	1	2	100,0%
PC do B	12	9	-25,0%	-	-	-
PV	5	6	20,0%	-	-	-
PMN	1	0	-100,0%	-	-	-
Situação	273 (53,2%)	320 (62,4%)	17,2%	45 (55,6%)	46 (56,8%)	2,2%
PPB (PP)	49	54	10,2%	1	0	-100,0%
PSD	4	0	-100,0%	-	-	-
PST	3	0	-100,0%	-	-	-
PSC	1	6	500,0%	-	-	-
PSL	1	1	0,0%	-	-	-
PSDC	1	0	-100,0%	-	-	-
<i>Sem Partida</i>	0	1	-	0	0	-
Independentes	59 (11,5%)	62 (12,1%)	5,1%	1 (1,2%)	0 (0,0%)	-100,0%
PFL	84	63	-25,0%	19	17	-10,5%
PSDB	70	51	-27,1%	11	12	9,1%
PDT	21	12	-42,9%	5	5	0,0%
PRONA	6	2	-66,7%	-	-	-
P-Sol	-	3	-	-	1	-
Oposição	181 (35,3%)	131 (25,5%)	-27,6%	35 (43,2%)	35 (43,2%)	0,0%
TOTAIS	513	513	0,0%	81	81	0,0%

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal

Amorim Neto (2007) critica a formação ministerial neste quesito, na lógica dos estudos que o consolidaram na literatura, a partir do ponto de vista da coalescência, a proporcionalidade na distribuição de pastas em relação ao número de cadeiras na Câmara. Em seus dados sobre o primeiro mandato do presidente Lula, de fato a proporcionalidade cai assim que o PMDB entra na coalizão, de 0,64 para 0,51; taxa que se mantém estável até o fim do primeiro mandato, entre 0,52 e 0,56. Apesar de se posicionar acima de 0,5, porém, o autor conclui que os gabinetes do presidente Lula eram de fato minoritários, evidenciado pela não formação de um cartel legislativo e impossibilidade de controle da agenda parlamentar.

A principal razão desta impossibilidade se baseia na fragmentação de seu apoio parlamentar: “um ministério muito amplo, altamente partidário e heterogêneo do ponto de vista ideológico, mas desequilibrado em termos da proporcionalidade entre o peso legislativo dos partidos e sua participação

ministerial” (Amorim Neto, 2007, p. 70). A relativa alta proporcionalidade advém do fato de partidos pouco representados na Câmara receberem 1 ou 2 pastas, condizentes com seu tamanho. A queda com a entrada do PMDB demonstra essa relação.

Os dados de atropelamento legislativo¹⁷ (Quadro 4 abaixo) revelam que, de fato, a partir da métrica empreendida pelo autor (máximo permitido de 5% de defecções da base), um cartel legislativo não se forma, mas uma outra parte da explicação para a imperfeição do comportamento da base pode ser atribuída à natureza conflituosa das duas principais reformas empreendidas neste momento: a previdenciária e a tributária. Estas mesmas que demonstram que apesar do cenário um tanto desalentador, houve sucesso nas investidas do governo. É relevante para os nossos propósitos, nesse sentido, observar o papel da oposição, parte constitutiva da explicação do avanço da agenda do presidente, já que se comportou de forma mais afável do que no período Fernando Henrique.

Quadro 4 – Taxa de Atropelamento dos Principais Partidos Brasileiros (1994-2005)

Presidente	Votações	PCdoB	PPS	PSB	PT	PDT	PL	PSDB	PMDB	PTB	PFL-DEM	PP
FHC I (A e B)	161	NA	NA	NA	88,2	79,5	NA	1,8	3,1	4,3	1,8	6,2
FHC II (A e B)	131	NA	NA	NA	89,5	74,5	NA	1,9	1,9	3,8	2,8	4,8
Lula I A	72	2,8	2,8	1,4	1,4	9,7	1,4	27,8	2,8	1,4	33,3	90,3
Lula I B	51	13,3	13	0	2	27,5	4	45,5	6,1	0	37,1	6,1

Retirado de Amorim Neto (2007), p. 65, destaques nossos.

Couto e Baia (2004) reforçam o argumento. Apesar do ímpeto para cimentar uma coalizão consolidada,

Faltava-lhe, contudo, apoio suficiente para dar encaminhamento às duas principais reformas que anunciava como prioridades no primeiro ano de gestão: a previdenciária e a tributária. [...] Seriam necessários os 60% dos deputados e

¹⁷ “Operacionalmente, se a maioria de um partido vota contra uma lei que apesar disso é aprovada, dizemos que o partido foi atropelado. Pense em um legislativo como um trem deixando a estação e um partido que tentou pará-lo – mas foi atropelado” (Amorim Neto, Cox e McCubins, 2003)

dos senadores, em duas votações nominais nas duas Casas legislativas. E o governo Lula apenas ultrapassou tenuamente este patamar na Câmara dos Deputados – sem considerar, claro, as inevitáveis defecções em temas tão controversos. Portanto, precisou – além de formar sua maioria – obter o apoio de outros partidos, fora da base parlamentar. O PP, com aproximadamente 10% das cadeiras, tornou-se indispensável, mas também foi preciso recorrer ao auxílio dos dois partidos de oposição – o PFL e o PSDB. (Couto e Baia, 2004, p. 9)

Pereira, Power e Raile (2009, p. 223) constatam que para contornar a menor oferta de Ministérios e um possível descontentamento da coalizão, o presidente Lula tentou garantir “apoio externo para as reformas constitucionais mais difíceis ao repassar *pork* para partidos *fora* da coalizão de governo”. Três quartos dos recursos repassados via emendas individuais e quase 90% das emendas coletivas estaduais tiveram como solicitantes partidos não agregados pela coalizão (40,6% e 33,5% em conjunto a PSDB e PFL, respectivamente no tipo de emenda). A natureza da matéria, interessante a quem havia saído de um governo com medidas semelhantes, também teve papel central.

Melo e Anastasia (2005) atribuem o sucesso com maior margem na Reforma da Previdência do governo Lula a fatores contextuais, do conteúdo da política e de mudanças regimentais no processo legislativo de DVS¹⁸, mas a evidência mais relevante, segundo os próprios autores, consta nas relações entre governo e oposição. Diferente do contexto do presidente Fernando Henrique, a oposição saía de oito anos de governo e a situação, como visto, estava muito mais fragmentada e heterogênea que no governo anterior.

PSDB e PFL apresentaram-se cindidos ao meio [...]. O contraste é nítido não apenas quando consideramos que, ao longo de todo o período do governo Fernando Henrique, os dois partidos mantiveram bancadas bastante disciplinadas, mas mesmo se a comparação for feita apenas para a votação da previdência. PFL e PSDB, que apresentaram índice de fidelidade de 82,4% e 80,4%, respectivamente, por ocasião da PEC 33 [do governo Fernando Henrique], chegaram a 44,9% e

¹⁸ Destaque para Votação em Separado, a partir da Resolução 60-A/95, que estabeleceu um número máximo de destaques por partido de acordo com o tamanho da bancada.

51,6% nas votações ocorridas no governo Lula [PEC 40] (Melo e Anastasia, 2005, pp. 318-319)

Vale ressaltar: a dinâmica governo-oposição e a troca de papéis entre coalizões de governo e de oposição influenciou a agenda e o sucesso do governo Lula. Isso não significa que o presidente Lula necessitava da oposição para governar ou que sua base não fosse suficiente, ao menos na Câmara, para aprovar sua agenda, mas apenas que a oposição se oferecia estrategicamente – sobretudo em agendas similares às do governo anterior – como alternativa para obtenção de apoio. A CPMF, instrumento criado no governo Fernando Henrique, sofreu da mesma relação e é fator instigante para a explicação da derrota em 2007.

Outro ponto fulcral do manejo das coalizões, que coaduna com o primeiro, é a discrepância entre a composição da Câmara e do Senado. Nas votações da Reforma da Previdência na segunda Casa, o governo seria derrotado não fossem treze votos de senadores do PSDB e PFL, que tiveram 54,5% e 58,8% de disciplina respectivamente, sendo que o PSDB encaminhou voto a favor do governo e todos os senadores cujo estado era governado pelo PFL votaram também favorável à proposta do presidente Lula (Melo e Anastasia, 2005).

Mas, assim como vem sendo destacado em todo o texto, também no Senado não é só a moldura institucional suficiente para estabelecer incentivos a comportamentos e influência nas estratégias de sucesso ou fracasso do presidente. O que Araujo (2014, p. 72) chama de incentivos políticos, em contraposição aos incentivos institucionais, se coaduna com a nossa argumentação ao tratar da “ ‘dinâmica’ do ambiente decisório, isto é, processos de formação e organização de preferências decorrentes – em geral, mas não exclusivamente – das disputas eleitorais e do jogo parlamentar”.

Para além do destaque já dado à maior informalidade das relações – que não retira o caráter também partidarizado da Casa –, à inexistência de um Colégio de Líderes e à menor prerrogativa dos líderes no manejo da agenda parlamentar, de responsabilidade mais exclusiva do presidente do Senado, é relevante verificarmos, então, a incongruência na representação bicameral,

consolidada com o passar das coalizões e influente na condução da agenda do governo, sobretudo na negociação com a coalizão e demais membros do Congresso.

O Senado foi menos marcado pela fragmentação partidária, fato sugestivo de que as eleições majoritárias [...] favorecem as maiores legendas e dificultam a ascensão política dos pequenos e micropartidos, propiciando a redução do número de partidos parlamentares. No período [1989-2010], a diferença entre o número de partidos nominais da Câmara e do Senado foi, em média, 6,6 (Câmara: 17,2 – Senado: 10,6) e a diferença no número efetivo de partidos (NEP), entre as duas Casas foi, em média, 2,5 (Câmara: 7,8 – Senado: 5,3) (Araujo, 2014, p. 75)

O fato de conter menos partidos com poder relevante de decisão e consequentemente um menor número de possíveis pontos de veto no Senado poderia nos levar a afirmar que a negociação se desse de forma mais fácil. O autor nos alerta, porém, que “é plausível supor que [na esfera política uma maior] variação se expresse, ao longo do tempo, em diferentes padrões de tramitação das propostas no Senado” (idem, p. 75).

Além disso, é mister observarmos a natureza dos partidos que compõem o Senado em contraposição à Câmara. Primeiramente, em dados absolutos, podemos ver a disparidade ocasionada pela natureza partidária das coalizões entre as Casas, no Quadro 5.

Quadro 5 – Coalizões na Câmara e no Senado

Gabinete Presidencial	Cadeiras Legislativas da Coalizão (CD, %)	Cadeiras Legislativas da Coalizão (SF, %)	Taxa de Divergência Bicameral (SF-CD)
FHC I A	56,1	73,5	17,4
FHC I B	77,2	84,6	7,4
FHC II A	73,9	82,7	8,8
FHC II B	45,2	44,4	-0,8
Lula I A	42,9	37	-5,9
Lula I B	62,3	56,2	-6,1
Lula I C	57,7	52,5	-5,2
Lula I D	58,3	48,1	-10,2
Lula I E	69,9	51,2	-18,7

Lula II A	60	54,3	-5,7
Lula II B	67,8	65,4	-2,4
Lula III B	65,3	63,0	-2,3

Elaboração própria a partir de dados de Inácio (2006), Figueiredo et. al.(2012), Araujo (2014), Inácio e Rezende (2015) e Darrieux (2015).

Podemos verificar tque os gabinetes do presidente Lula sempre tiveram apoio formal maior na Câmara do que no Senado: em parte pela trajetória crescente de fragmentação partidária, que atinge também o governo FHC; mas em parte também pela escolha de negociar com partidos menores, subrepresentados no Senado. O descompasso entre as Casas nas migrações demonstra a diferença das dinâmicas entre Senado e Câmara: enquanto na Câmara PFL e PSDB perderam ¼ de seus membros, no Senado apenas o PFL saiu com saldo negativo de 1 parlamentar. Em contraposição, o PTB dobrou sua bancada na Câmara perdendo um Senador.

Nesse sentido, um caráter “conservador” – que merece destaque adiante, e pode ser melhor descrito como *moderador* – no Senado, de maior continuidade e menor propensão a mudanças bruscas, é ainda mais evidenciado ao destacarmos o movimento da divergência intra e entre blocos, no Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Divergência bicameral intra e interblocos¹⁹

Blocos	1989-1990	1991-1992	1993-1994	1995-1996	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	2007-2008	2009-2010	Média
Direita	-2,2	-5,7	-7,7	-0,2	-1,5	-12,1	-8,4	-8,5	-11,9	1,7	2,2	-4,9
Centro	7,4	10,5	18,6	6,6	6,2	17,2	10,0	13,6	16,2	10,7	9,6	11,5
Esquerda	-7,9	-9,0	-10,3	-6,4	-5,7	-4,9	-1,7	-5,1	-5,1	-11,0	-9,7	-7,0
Outros**	2,7	4,1	-0,6	0,0	1,0	-0,2	0,1	0,0	0,8	-1,4	-1,9	0,4
Interblocos	10,1	14,7	17,9	6,6	7,2	17,2	10,1	13,6	17,0	12,4	11,8	12,4

Retirado de Araujo (2014), p. 77.

Os valores positivos representam blocos maiores no Senado, e os negativos na Câmara. O que se vê é a moderação²⁰ do Senado a partir da

¹⁹ Os blocos ideológicos são definidos pelo autor como: esquerda (PSTU, PCdoB, PT, PSB, PDT, PPS, PV, PMN), centro (PMDB, PSDB), direita (PL, PTB, PRP, PSD, PSL, PPR, PFL/DEM, PSC, PP, PPB, PRONA), e outros (sem partido, PST, PHS, PTC, PTN, PtdoB, PSDC, PAN).

contínua e crescente, até meados de 2007, aglomeração de parlamentares de centro na Casa revisora.

Seguindo nosso panorama do governo Lula, e trazendo as demais evidências já apresentadas, apesar da estratégia de negociação com os pequenos partidos e o ganho na Câmara não ter sido condizente com o Senado, abre-se a possibilidade neste último de negociar pontos apazíveis ao Centro partidário, e sobretudo do PSDB, diminuindo as chances de recalcitrância.

Nas reformas da previdência e tributária do primeiro mandato, foi possível atrair este centro, formalmente com o PMDB e no momento de articulação com o PSDB, a partir de estratégias de sucesso, vinculadas ao conteúdo das políticas e mesmo com contextos desfavoráveis. A vantagem, porém, se mostra como fragilidade: o “escape” para as variáveis de contexto e a importância do conteúdo se torna ainda mais relevante diante da necessidade de angariar apoio de membros que transitam entre governo e oposição.

Esta necessidade, vale lembrar, se torna ainda mais premente quando consideramos que a CPMF era um dispositivo constitucional, elevando a barra definidora do *status* majoritário para 60%. A presidência se preocupou com o passar do tempo e o remanejamento das coalizões em angariar apoio na Casa revisora, como mostrou a evolução dos dados no Quadro 4. O escândalo do *mensalão* e o aprendizado obtido com o primeiro mandato fizeram com que o partido do presidente adotasse “uma posição menos intransigente com relação à composição do gabinete, o que tornou mais fácil a adoção de uma estratégia de coalizão mais inclusiva e menos monopolística por parte do governo” (Amaral, 2010, p. 117). O presidente parecia ter aprendido no segundo mandato que “o presidencialismo de coalizão não pode ser um presidencialismo de exclusão” (Pereira, Power e Raile, 2009, p. 230)

A questão que permanece é por quê não se renovou ou se teve um fim mais profícuo para a CPMF diante desta evolução e da oportunidade de

²⁰ Apesar das ocasionais divergências em relação à classificação ideológica do autor em relação aos partidos, nos interessa ver a grande presença de PSDB e PMDB no Senado.

trabalhar com uma política mais favorável no contexto governo-oposição pela sua trajetória, e ao Centro por suas posições esperadas.

Buscando respondê-la, voltamos às hipóteses. Para tal, no próximo capítulo verificaremos a trajetória da CPMF, passando por um histórico mais detalhado e fragmentado a partir da complexidade de seu conteúdo e das decisões tomadas anteriormente.

Capítulo 3 – CPMF: Vida e Morte de um programa governamental

A derrota da CPMF não poderia ser atribuída a um único motivo: assim como sua faceta multidimensional, os determinantes para seu ocaso também advêm de diversas naturezas. Nenhuma destas naturezas se mostra como condição suficiente por si só para determinar o fracasso do governo em manter a Contribuição, mas como partes necessárias de uma condição geral suficiente para o ocaso. Nesta breve introdução, retomamos as hipóteses para balizar o *process-tracing* em relação aos anos de vigência da CPMF no arcabouço constitucional brasileiro.

Do ponto de vista institucional, conforme tratamos no primeiro capítulo, importam os atores, os processos, a distribuição de recursos, o contexto e os objetivos, observáveis a partir das estratégias desenvolvidas. Emoldurando o histórico como um todo, a trajetória de cada ação demarca aspectos que importam às próximas decisões. E determinante a partir de outra dimensão necessária para a explicação do funcionamento do processo decisório brasileiro, o conteúdo das decisões – sejam em forma de lei ou de acordos informais – estabelece os termos da próxima negociação sobre as diversas políticas públicas.

Desta forma, em primeiro lugar, importa como condição necessária para a vida e a morte da CPMF a trajetória e a lógica da discussão tributária no Brasil. Conforme veremos, a multidimensionalidade da questão impossibilitou uma ampla Reforma Tributária após a redemocratização (Junqueira, 2015). Ao invés disso, esta se mostrou uma peça balizadora de decisões incrementais e de subprodutos provisórios, dos quais dois se destacam: a Desvinculação de Recursos da União (DRU) e a própria CPMF, que ditaram a partir de seus prazos um ciclo de discussões, da proposta ampla, passando por sua indefinição, e chegando a definição de subprodutos incrementais e acordos intertemporais.

Em intersecção com esta, para os propósitos causais deste texto, a discussão do financiamento da Saúde, pautada pela eterna insuficiência de recursos, se distancia cada vez mais do provisório, e abre a oportunidade ao governo de trazê-la à realidade da discussão tributária, como mecanismo de

arrecadação de livre manejo ao Executivo. Assim, uma das grandes forças que manteve a CPMF ativa por quase dez anos, mas que se coloca como peça fundamental do quebra-cabeça de seu fim, é o *desvirtuamento* da CPMF (Daniel, 2004). O que sustentou sua continuação – a emergência da Saúde, o Fundo de Combate à Pobreza, o sustento ao Orçamento da Seguridade Social – foi o germe de mais requisitos de financiamento, levando a si própria o problema da multidimensionalidade.

Do ponto de vista da distribuição do poder decisional e das estratégias de composição e manejo das coalizões, trata-se de um experimento interessante. Conforme foi possível observar no segundo capítulo, a trajetória de aprendizados e inflexões no processo de agregação de interesses do presidencialismo de coalizão brasileiro nos traz a uma abordagem interessante do ponto de vista de controle do poder decisional: o centralismo contingente (Rudalevige, 2002; Batista, 2013) aborda a decisão de centralizar ou delegar. A balança pendeu, de Collor a FHC, à delegação; e de FHC à Lula, à centralização estratégica. O próprio histórico de apresentação das Emendas responsáveis pela criação, renovações e fim da CPMF demonstra isso, conforme o Quadro 7.

Quadro 7 – PECs responsáveis pela criação, renovações e fim da CPMF

PEC (numeração CD)	Origem	Autor (Ministério, se há)	Partido
PEC 256/95	Senado Federal	Antonio Carlos Valadares	PP/SE
PEC 637/1999	Senado Federal	Élcio Álvares	PFL/ES
PEC 407/2001	Poder Executivo	Pedro Malan (Fazenda)	na
PEC 41/2003	Poder Executivo	Antonio Palocci (Fazenda); José Dirceu (Casa Civil)	Ambos PT/SP
PEC 50/2007	Poder Executivo	Bernard Appy (Fazenda); Paulo Bernardo (Planejamento)	na; PT/RS

O fim da CPMF nos mostra os limites desta centralização, parte integrante de suas condições necessárias. Quanto a apresentação, em resumo: enquanto as duas primeiras são apresentadas por senadores da base do governo, a terceira inaugura a apresentação pelo Executivo, mas com diversas negociações que alteram o cerne da proposição; em 2003 há acordos

intertemporais oriundos da transição de poder e, em 2007, a quebra das bases aceitáveis para um protocolo de barganha. Outros pontos delineiam melhor o processo em tela.

Em primeiro lugar, a conformação das coalizões dos governos do presidente Lula, como vimos, trouxe como consequência um ambiente negociativo com considerável divergência bicameral, visto que a fragmentação partidária esteve a seu favor na Câmara. Por outro lado, porém, em reformas e políticas com conteúdos similares ao governo anterior, contou a seu favor o centrismo característico do Senado, sobretudo com PMDB e PSDB – o primeiro parceiro na coalizão, e o segundo responsável por estas políticas.

Assim, a distribuição de postos-chave e de poder de agenda se alterou consideravelmente, aumentando os custos no Senado se contarmos apenas o panorama partidário. Mas esta, por si só, não representa todo o cenário. É mister levar em consideração a coordenação bicameral das estratégias de negociação. Ao nosso entender, e como ficará claro na descrição do caso de 2007, uma parte fundamentalmente necessária para compreendermos o fim da CPMF é o desrespeito a este cenário, sobretudo à dependência experimentada em outras ocasiões semelhantes (Reforma da Previdência e Reforma Tributária, que conteve a renovação da CPMF em 2003) a partidos que compuseram esse Centro do Senado.

Não podemos deixar de considerar o mecanismo em marcha, porém, às custas de perder grande parte das informações que importam ao sucesso e fracasso presidencial. O protocolo de barganha importa, e sua quebra se constitui como mais uma condição necessária para a derrota em tela. Assim, sob outro prisma, o *timing* do processo decisório e a conformação dos acordos intertemporais – na maior parte das vezes informais, ou com a formalidade sendo os subprodutos provisórios oriundos de não-decisões, como evidenciado no caso tributário – quebrou o protocolo de negociações, inclusive na dinâmica bicameral. O trancamento de pautas por Medidas Provisórias e a escolha por negociar “por fora” da proposição legislativa acendeu os *walk-away values* da oposição, e mesmo de elementos da base. A não-aceitação de emendas ou propostas de negociação – que tendem a aumentar quando o Executivo

demonstra interesse ao lançar mão de urgência ou outros mecanismos de seu arsenal institucional (Freitas, 2016b) – trouxe a CPMF da não-decisão, ou do incrementalismo, à derrota.

A seguir, reconstruímos a trajetória da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, tratando de cada um dos pontos acima como condições necessárias à derrota, sendo suficientes apenas em seu conjunto.

3.1 O surgimento da CPMF e a multidimensionalidade de seu conteúdo: entre o financiamento da Saúde e o manejo orçamentário

“Análises puramente institucionais devem ser suplementadas por estudos que considerem variáveis intrínsecas às áreas temáticas e a especificidade das reformas *qua* reforma constitucional” (Melo, 2002, p. 186).

Melo (2002; 2005), ao tomar como objeto duas gerações de reformas constitucionais que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, nos chama a atenção ao caráter parcialmente conclusivo do mero exame das taxas de sucesso do Executivo na arena eleitoral. Deixar de considerar “a questão crucial sobre o que foi efetivamente proposto” (idem, p. 22) é deixar de considerar uma trajetória mais ampla da condução do Estado brasileiro, questão que reflete na análise das relações entre Executivo e Legislativo, seus sucessos e fracassos, e mesmo a transformação das instituições.

A CPMF, como já adiantado, é uma política complexa pelas diversas abordagens possíveis ao seu conteúdo. O manejo da política econômica, da discricionariedade de gastos e da condução do financiamento da Saúde são essenciais para analisarmos as decisões tomadas sobre a CPMF, e vice-versa: a CPMF é um bom instrumento para a análise da condução destas agendas através das diversas coalizões e governos pós 1988. Assim sendo, analisar o fracasso presidencial em questão passa pelas trajetórias das tentativas de Reforma Tributária e pelo histórico de financiamento da Saúde; dentro do panorama mais amplo de disputas entre os setores orçamentário e social. Por fim, tratando-se de um dispositivo arrecadatório com livre atribuição e com prazos provisórios, houve de tempos em tempos oportunidades para reconduzir

seus destinos. Defendemos nesta seção que o que deu a oportunidade para sua sobrevivência em renovações anteriores foi a própria modulação a estes ambientes de decisão (ou não-decisão), como forma complementar e segura – mesmo que por acidente – de manejar as coalizões e as agendas, o que não ocorreu em 2007, por razões estratégicas e da própria disputa das agendas.

A moldura geral para a criação de uma contribuição provisória para a Saúde pode ser demarcada a partir da virada da década de 1980 para a de 1990, onde se criou uma janela de oportunidade pela crise no financiamento da Saúde Pública, para o recém criado Sistema Único de Saúde (SUS). A universalização do serviço público de Saúde, antes restrito apenas aos trabalhadores formais a partir do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), mudou a estrutura de financiamento e administração do serviço. O INAMPS “se transfere” para o Ministério da Saúde (MS), e o investimento antes advindo do dinheiro recolhido pela Previdência foi sendo minado do novo setor, muito por conta do balanço crescentemente deficitário da Previdência com o passar do tempo. Nas palavras de Adib Jatene (2011, p.8) – posteriormente por duas vezes Ministro da Saúde (1992, 1995-1996), considerado o “pai da CPMF” – “A Previdência Social disse ‘se o INAMPS é do Ministério da Saúde, eu não ponho mais dinheiro algum’. Assim, no momento em que aumentamos extraordinariamente a clientela do sistema público, o financiamento encolheu”.

Além da drástica redução desta principal fonte (de em torno de 80% do gasto federal consolidado em 1988 para 0% em menos de 10 anos), a Saúde sofreu com a fragilidade e a não-exclusividade de fontes secundárias: contribuições sociais como a Cofins e a CSLL²¹. A fragilidade advém da irregularidade do financiamento, que não se vinculava com percentuais ou valores permanentes, sempre alterados. O fato é que havia um vácuo deixado pela ausência da Previdência Social que trouxe emergência à agenda do financiamento da Saúde Pública.

²¹ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, respectivamente.

O Cofins, mais especificamente, criado para ser destinado ao Orçamento da Seguridade Social – nas mãos do INSS –, a ser distribuído entre Saúde, Assistência Social e Previdência, foi uma segunda grande decepção para o setor de Saúde (Jatene, 2005, p. 139): “entre 1994 e 1998 houve redução dessa fonte de 67% para 23% no orçamento para o Ministério da Saúde. No orçamento [de 2000], a parcela da Cofins para a Saúde é de 22%”.

Não faltou articulação, porém, sobretudo a partir de Jatene, para a criação de um fundo não-emergencial, viável, sólido e permanente; antes mesmo da edificação do novo sistema de saúde. O meio institucional para tal surgia concomitantemente à redemocratização: o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde (Conass), cujo primeiro presidente foi o próprio Jatene, então Secretário da Saúde do Estado de São Paulo.

Em reunião [do Conass] em Manaus, decidiu-se que todos os secretários comparecessem ao gabinete do então Ministro do Planejamento, Delfim Netto, para solicitar a criação de um fundo seguramente vinculado ao atendimento básico de saúde, suficiente para operacionalizar a rede que com muita dificuldade estava sendo construída. A proposta do Conass que levamos ao ministro era destinar 1% do IPI e do Imposto de Renda ao fundo que destinávamos (Jatene, 2005, p. 138).

Tal fundo, elaborado por Delfim Netto em articulação com o Conass acabou sendo desviado para outra finalidade, em vista sobretudo, segundo Jatene (idem, p. 139), da mudança de ministros da Casa Civil. Leitão de Abreu, substituindo Golbery do Couto e Silva, articulou tal fonte de financiamento para o processo de ampliação de atribuições do BNDES, que ganhava o *Social* na sigla (em 1982) e no funcionamento, atendendo mais especificamente – em tese – a situações emergenciais, inclusive na Saúde. O resultado foi o contrário do esperado: “durante duas décadas não vimos recursos dessa fonte para as situações emergenciais do setor de saúde” (idem, ibidem).

Dentre as diversas propostas para sanar a falta de dinheiro no recém-criado SUS, a CPMF, reintrodução do extinto IPMF (Imposto Provisório Sobre Movimentação Financeira), de 1993, se destacou por não se basear em subvinculações em relação ao PIB ou de fontes como as acima citadas. O empreendedor nos termos de Kingdon (1995) da saída vencedora – o próprio Jatene – conseguiu fazer com que o seu enquadramento do problema e

posterior resolução se descolasse das propostas consideradas mais instáveis e criar uma nova fonte de receita, mesmo que ainda provisória.

Pelo lado da Saúde, desde a criação do SUS e inclusive após o advento da CPMF, a literatura se une ao dizer que o grande problema de toda a política pública foi a falta da construção de um financiamento compatível com uma política de saúde universal e integral (Marques e Mendes, 2009, 2012). A Saúde teve de disputar e perdeu praticamente grande parte de seus recursos para a Previdência em um primeiro momento, mas o conflito central se constituiu a partir do fato de que “todos esses ramos [da Seguridade Social] enfrentavam a área econômica do governo federal para fazer valer o disposto na Constituição” (Marques e Mendes, 2012, p. 347)

Evidência disso é o desvio de parte de seus recursos para outras finalidades, como à própria Previdência Social e ao Fundo de Combate à Pobreza. Além disso, a CPMF se consolidou como fonte importante de receita para o Executivo: em 2006, foram 32 bilhões de reais arrecadados, perdendo nesse quesito apenas para o Imposto de Renda e o Cofins²². Além das despesas vinculadas à CPMF, dados apresentados pelo *Estado de São Paulo* (2007) demonstravam, por exemplo, a correlação entre o *superávit* primário e a arrecadação; havia quem destacava também o controle da evasão fiscal e os baixos custos de obtenção e operacionalização da contribuição. A incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) também reservava parte da arrecadação para o Tesouro Nacional. O fato é que a CPMF havia se transformado em peça-chave da gestão governamental do Executivo, para além da saúde, complexificando os debates sobre a sua permanência *provisória* com o passar das renovações.

Não é à toa que Paulo Brossard²³, em Audiência Pública sobre a CPMF em 2007, tenha dito que o problema é que todos têm reivindicações justas. A disputa central do manejo do orçamento, da qual a CPMF foi parte constitutiva, se deu no pêndulo entre o financiamento de políticas sociais – com destaque ao Orçamento da Seguridade Social, e dentro deste a disputa interna por

²² Dados da Secretaria do Tesouro Nacional disponíveis em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/series-historicas>. Acesso em 10/02/2018

²³ Ex-ministro do Supremo Tribunal Federal

recurso – e o saneamento das contas públicas, ancorado em ajustes fiscais e na busca por recursos discricionários para o Executivo. Sob outro ângulo, o eterno retorno à discussão *imperativa* da Reforma Tributária emoldura as soluções provisórias.

3.2 O histórico: multidimensionalidade, incrementalismo e soluções provisórias

“O aspecto mais surpreendente da reforma tributária é que, embora, a quase unanimidade (95%) dos [...] congressistas brasileiros a considerarem extremamente ‘necessária’ ou ‘muito necessária’, a reforma malogrou pela grande maioria da Câmara, do Senado e das bancadas partidárias e regionais. Por outro lado, uma virtual unanimidade considerou ser necessário uma reforma de grande envergadura, e não reformas parciais [...]. Essa coalizão, potencialmente muito ampla, pró-reforma, no entanto, não produziu uma reforma.” (Melo, 2002, p. 77)

Junqueira (2015), analisando a trajetória das várias tentativas de Reformas Tributárias ao passar dos anos e governos – majoritariamente enjauladas em uma sequência de não-decisões – sustenta em sua argumentação que a dificuldade de reformular em grande monta o sistema advém do fato de que as propostas, em suas amplitudes, geram conflitos multidimensionais, “isto é, clivagens políticas simultâneas, impedindo a formação de uma coalizão de vitória mínima” (idem, p. 94). Derivando seus argumentos da teoria espacial do voto, “é de se esperar que quanto mais dimensões, menor a possibilidade de se formar uma maioria favorável à alteração de um *status quo*” (idem, p. 99).

As clivagens acontecem quando há claramente ator(es) com perdas concentradas. Trata-se, então, de uma questão relacionada à distribuição de custos e benefícios.

Azevedo e Melo (1997) e Melo (2005) elencam que para os atores sociais os benefícios tendem a ser difusos, mas os ônus concentrados – e com potencial maior de visibilidade que os benefícios; ademais, a complexidade da maior parte dos *issues* tributários impede sua saliência para o público. Assim, a parte *acessível* se resume à (percepção da) carga tributária, onde quanto menos, melhor.

Mas para os atores diretamente ligados ao ambiente decisório – notadamente os parlamentares e diversas atividades profissionais que representam (por interesse próprio ou representação) –, as clivagens se multiplicam, e o histórico das tentativas de alterar o panorama tributário demonstra na maior parte das vezes um ambiente de não-decisão, sendo preferível à maioria na grande parte das vezes a manutenção do *status quo*.

Assim, temos uma “situação propícia a não-política, incrementalismo, e paralisia decisória pelas incertezas associadas aos resultados da política” (Azevedo e Melo, 1997), nos permitindo marcar a rigidez orçamentária e do sistema que o rege como ponto de partida de nossa análise nesse aspecto. Por um lado, a partir desta característica multidimensional. Mas também sob outra perspectiva, estrutural e condicionada à trajetória incremental, colocando movimento no processo. Arretche (2005, pp. 71-72) traz um bom panorama sob este ângulo:

Um exame mais detalhado da evolução dos sistemas tributário e fiscal brasileiros, levando em conta suas múltiplas dimensões, indica antes uma “lenta evolução”, em que o conteúdo das disputas alterou-se à medida que o sistema tributário consolidou-se. [...] À medida que [este] se amadureceu, elevaram-se os custos de uma eventual mudança de sua estrutura básica, dados tanto os investimentos envolvidos na instalação das máquinas arrecadoras quanto os custos políticos envolvidos na supressão de fontes de receita.

Além disso, os resultados deste processo a longo prazo se constituem a partir de tendências como colocam Rezende e Cunha (2003, pp. 7-9),

A dificuldade em enfrentar o problema da rigidez orçamentária se manifesta com clareza nos dados sobre a evolução da carga tributária brasileira ao longo dos últimos 18 anos. Nesse período, a carga tributária global saiu do patamar de 25% do PIB em que se encontrava em meados da década de 1980 para os 36% do PIB alcançados recentemente. A maior parte desse incremento deve-se a tributos que se situam na competência do governo federal. Apesar desse extraordinário incremento na arrecadação de impostos, a parcela do orçamento federal de livre utilização – isto é, aquela que resta após a dedução dos compromissos financeiros, das

transferências, dos direitos e das vinculações – tem-se mantido na casa dos 9%, nos últimos anos, indicando que a rigidez orçamentária permanece imutável no tempo.

Este cenário, aliado ao teor das alterações efetivadas com o passar dos governos – sempre como pactos pontuais, sem a alteração de todo o panorama, e se resolvendo com a postergação a partir de simples não-decisões ou acordos intertemporais – pautou o debate a partir de linhas de discussão tratados por Azevedo e Melo (1997) como *ideias-força*: a atestação de uma suposta ingovernabilidade fiscal, advinda da própria rigidez orçamentária, e a necessidade de reformas pró-mercado.

A suposta ingovernabilidade fiscal foi tratada – mas nunca saneada – na dinâmica federativa. Em retrospecto, no processo de distensão do regime militar – período imbuído do espírito de democratização, com forte inclinação descentralizante (Arretche, 1997) – as alíquotas de transferência obrigatória da arrecadação fiscal para estados e municípios aumentaram significativamente, passando de 5% em 1975 para 14% e 17%, respectivamente, até 1988; e para 21,5% e 22% com a Constituição. Apesar disso, “ainda que a arrecadação tributária tenha sido historicamente descentralizada, a União consolidou-se como principal arrecadadora” (Arretche, 2005, p. 82). Além destas, as vinculações de receita “e o crescimento das despesas de caráter obrigatório, como o pagamento do funcionalismo [e] de juros da dívida pública conduziu a um forte enrijecimento do orçamento” (Rezende, 2009, p. 8), carregado à esfera da União. Não podemos esquecer também do progressivo processo de vinculações das políticas sociais, ganho desse setor dos governos nas áreas da Saúde e Educação, como veremos.

Neste processo de centralização (Arretche, 2009), composto por um cenário de consolidação de um sistema tributário e fiscal cuja mudança expressiva provê altos custos, e de um orçamento altamente vinculativo, onde não é farta a *liquidez* orçamentária (e política) para a condução de políticas de cunho governamental, sobretudo as que carreguem consigo mudanças de maior porte na condução dos assuntos públicos, é estratégico para a União e para a dinâmica de quem possui a máquina governamental que alternativas

sejam buscadas para uma mudança mais fluida do *status quo*: recursos livres de vinculação. É oportuno salientar que esta trajetória de consolidação em “lenta evolução” se deu de forma desorganizada, fazendo com que a busca destes recursos livres se desse a partir de “aumentos imediatos de arrecadação” (Junqueira, 2015, p. 94), buscando, mesmo não sendo o ideal para qualquer governo, o provisório (sobretudo emergencial), de mais fácil pactuação.

Aumento de arrecadação pois, do lado orçamentário, desde a implementação e consolidação do Plano Real, passando pelas diversas amarras criadas com o passar do tempo, o mero crescimento das despesas e o endividamento se tornaram cada vez menos opções: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2004) e a Emenda do Teto de Gastos (EC 95/2016) são exemplos constitutivos do garrote do lado dos gastos, complementados pela preocupação com o lado da receita inscrito no imperativo do superávit primário.

Desta forma, para atender a este e disponibilizar, ao mesmo tempo, maior maleabilidade na condução do orçamento, a União levou à frente dois instrumentos de ajuste fiscal e maior discricionariedade: a criação ou majoração da própria receita e a sua desvinculação; além do processo complementar de recentralização fiscal que limitou o endividamento dos Estados.

Sobre a receita, diante dos dois grandes instrumentos fiscais à disposição do governo, os impostos e taxas, por um lado, e as contribuições, do outro; as contribuições se mostraram como instrumentos mais maleáveis à disposição do governo, visto que não precisam respeitar o princípio da anterioridade anual²⁴ - mas apenas aquele conhecido como nonagesimal²⁵ -, nem mesmo seguir a regra instituída aos impostos de não vinculação da

²⁴ Diferentemente dos impostos e taxas, que devem respeitar o seguinte: CF/88; Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - cobrar tributos: b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;

²⁵ O prazo para contribuições é de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou

arrecadação, permitindo a conexão entre novas fontes e novas políticas discricionárias, por exemplo, ou a mudança de destinação conforme o contexto.

As contribuições sociais datam das décadas de 1960 e 1970, oriundas de um processo de centralização da autoridade tributária sobre o campo residual – aquele restante após a definição das áreas exclusivas e do sistema tributário como um todo – rompendo com o histórico processo de atribuição desta autoridade aos entes subnacionais. A autoridade centralizada sobre a criação e manutenção de tributos – e sobretudo contribuições – foi mantida após a Constituição de 1988 e intensificada com a centralização na década de 1990 (Melo, 2005; Arretche, 2009). O incrementalismo é perceptível, segundo Arretche (2012, p. 85):

Em suma, a agenda de ajuste fiscal que elevou receitas da união pela criação de impostos e contribuições não sujeitos a repartição foi concebida e aprovada nos governos Sarney, Collor e Itamar. [...] De fato, excetuada a Cide, a estratégia dos governos Fernando Henrique e Luis Inácio Lula da Silva consistiu essencialmente em prorrogar e elevar as alíquotas das contribuições criadas pelos presidentes que os antecederam.

Desta forma, o *locus* de discussão do financiamento de políticas – sobretudo sociais – passou a se resumir basicamente ao sistema de transferências fiscais no âmbito federal, já que a competência da instalação de novas arrecadações aos entes subnacionais é restrita; assim como a repartição da receita das contribuições sociais não é obrigatória.

A possível influência no manejo das contas por parte do Legislativo, nesse sentido, se mostra justamente em oportunidades de decisão como a da CPMF, aumentando os custos envolvidos na sua tramitação. O provisório, demarcando o tempo e o *timing* das renovações de políticas essenciais para o financiamento de políticas públicas e o manejo fiscal-orçamentário da União, favoreceu o ressurgimento e a presença perene da teia da discussão tributária mais ampla. Vejamos, sob um olhar mais profundo no conteúdo da política, entre o ambiente tributário e as renovações da CPMF, o advento dos principais atributos presentes na derrota de 2007, que vêm de um histórico de uma

década de subprodutos das não-Reformas Tributárias, discussões represadas e diferentes ambientes de negociação.

1) *PEC 175/1995 x EC 12/1996: o advento da provisoriedade nos debates tributários*

A janela de oportunidades composta pelo problema de financiamento da saúde, a solução por meio da discricionariedade das Contribuições e o ambiente político que fornecia o caráter provisório à solução possui a característica de se apresentar – e ter se apresentado como tal na trajetória das decisões sobre o tema – como um subproduto da discussão tributária originada ainda no governo do presidente Collor, quando da Comissão Executiva de Reforma Fiscal (CERF), primeira ocasião em que se propõe, após a redemocratização, uma Contribuição sobre Movimentação Financeira.

Apesar de malograda pela crise política que instaurou o processo de *impeachment* contra o presidente, a CERF foi um fator importante na constituição dos termos da discussão pública em torno das questões tributárias (Azevedo e Melo, 1997). Além da ideia de tributar as movimentações financeiras, a simplificação do sistema tributário a partir da substituição de diversos impostos sobre o consumo por um Imposto sobre Valor Adicionado (IVA) é um bom exemplo da atualidade das discussões iniciadas em 1992. O tom deste debate fica circunscrito a um pequeno número de atores especialistas que aparecem, junto ao fio condutor das questões, constantemente em tela, processo demarcado pelas consecutivas janelas das duas políticas – CPMF e DRU – presentes no ADCT.

Assim, após o conturbado ano de 1993, onde a transferência de recursos da Saúde para a Previdência Social se consolidou, fazendo com o que o presidente Itamar Franco declarasse estado de calamidade pública e fazendo crescer o processo de empréstimos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que por anos ficaram a ser liquidados; ano também que, por meio da Lei Complementar 77, se instituiu o IPMF posteriormente declarado inconstitucional; após estas reviravoltas, a Revisão Constitucional abre um precedente interessante para os debates tributários: a transformação do Ato

dos Dispositivos Constitucionais Transitórios em instrumento de manejo provisório do orçamento, com o objetivo principal de levar à frente o processo de discricionariedade do orçamento (a partir da trajetória FSE, FEF e DRU) e de aumento da arrecadação (CPMF) (Couto, 2018).

A adoção do Fundo Social de Emergência (FSE), ponto de ruptura e inovação neste sentido (Couto, idem), se deu a partir da Emenda Constitucional de Revisão (ECR) 1/1994 e fez parte do objetivo central de trazer recursos discricionários ao governo, demonstrando um dos fortes golpes da ala da Fazenda no conjunto da Seguridade Social, ao desvincular parte dos recursos para flexibilizar a destinação destes, primeiro em caráter emergencial e provisório, no pacote de estabilização do Plano Real, e depois consolidando-se como instrumento importante para o Executivo, com suas renovações pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), em 1996, e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), mecanismo que se perpetuou e cresceu com o passar das renovações, chegando hoje a 30% das receitas, também dos estados e municípios.

A demarcação desta rotina, inaugurada pela ECR 1/1994, se tornaria definitiva com a aprovação da EC 12/1996, que criou a CPMF nos conformes pelos quais a conhecemos. Diante da impossibilidade e do fracasso sacramentado pelo Judiciário ao IPMF, a CPMF exclusiva para a Saúde começa a vigorar em 1997, com participação de R\$ 6,7 bilhões, 27,8% do total das fontes do financiamento da saúde, se aproveitando desta agenda provisória inaugurada pelo FSE. O conjunto FSE-FEF-DRU e CPMF, desta forma, pautou a perenidade da discussão tributária, em um ciclo quase bianual de discussões, quando da proximidade de seus prazos finais, onde os atores se articulavam ao redor de iniciativas para mudanças mais amplas.

A Reforma Tributária sempre orbitou simultaneamente o contexto de decisões, com uma agenda contrária aos mecanismos provisórios. O então Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) questiona quando da tramitação da PEC

256/1995²⁶ essas medidas aparentemente inconsistentes entre si, mas invariavelmente estratégicas por outro lado:

O governo propõe diversas iniciativas na direção de uma reforma tributária, mas parece que não tem confiança na sua própria proposta, porque também propõe, ao mesmo tempo, a prorrogação do Fundo Social de Emergência por quatro anos. [...] Ora, ou nós analisamos uma proposta de reforma tributária que realmente venha a resolver os problemas fiscais, da saúde, da educação, da justiça e da melhor distribuição de renda na sociedade ou vamos ficar com medidas provisórias. [...] Por que iríamos aqui aprovar uma proposta de Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira e também uma proposta provisória do Fundo Social de Emergência?²⁷

A questão pode se inverter: por que se aprovaria uma reforma ampla, com sua multidimensionalidade intrincada de custos a diversos atores, como demonstra muito bem Junqueira (2015), se há produtos mais facilmente atingíveis, como a provisoriedade de decisões imediatistas e subprodutos de consensos parciais?

A Reforma Tributária empreendida pelo governo do presidente Fernando Henrique – PEC 175/1995 – não logrou sucesso maior que uma aprovação na Comissão Especial quatro anos depois de sua apresentação, não sendo votada em Plenário até o fim de seu segundo mandato (2002). No entanto, em virtude da percepção da ineficácia de insistir na proposta completa, em nível constitucional, o governo se articulou para levar à frente os pontos para os quais existia (ou que fosse mais facilmente encontrado) algum consenso: a Lei Kandir (Lei Complementar 87/1996), que trazia muitos pontos da proposta original, sobretudo “a desoneração das exportações e do ativo fixo das empresas” (Junqueira, 2015, p. 97); a reformulação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (Lei 9249/1995); a criação da Cide-Combustíveis (EC 33/2001) – que incluía custos concentrados, mas com outros pontos na Emenda que continham custos mais difusos, como a permissão para que estados e municípios criassem suas contribuições previdenciárias sobre os funcionários - ; além, por fim, da progressividade do IPTU, resolvida na importante EC 29/2001, vista com mais afinco à frente.

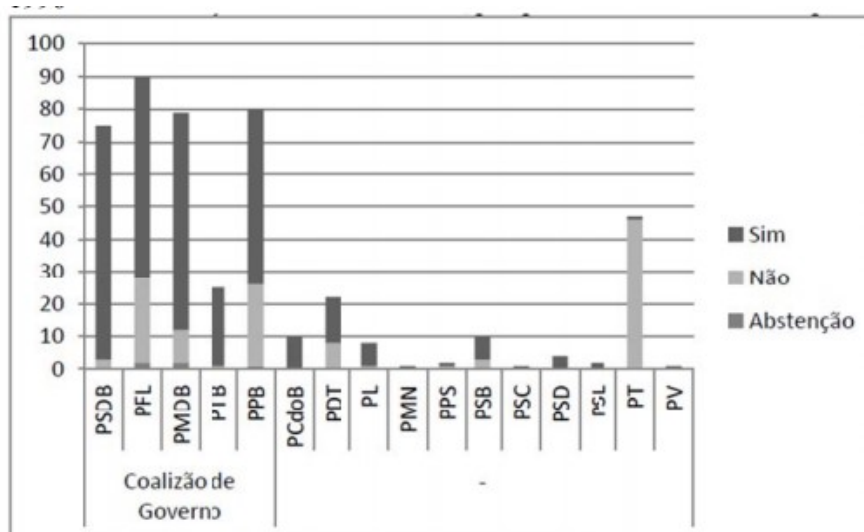
²⁶ PEC 40/1995 no Senado, que originou a EC 12/1996.

²⁷ Diário do Congresso Nacional, 28/10/1995, p. 16931.

A CPMF representava inicialmente, porém, um ponto deslocado dos objetivos centrais perseguidos pelo governo com a PEC 175/1995. Como ilustram as discussões entre a equipe da Fazenda, liderada pelo Ministro Pedro Malan, e do Planejamento, Antonio Kandir, por um lado; e da Saúde, encabeçada pelo Ministro Adib Jatene, onde a palavra de ordem dos primeiros era a redução do chamado “custo Brasil”, enquanto Jatene insistentemente requeria mais recursos ao governo. Este se mostrava em vezes flexível, mas frequentemente requeria ações e planejamentos em troca de maiores financiamentos (*Folha de São Paulo*, 6/11/1996, p. A4). Disputa esta que inclusive ocasionou a demissão do Ministro Jatene em 5 de novembro de 1996, antes mesmo da CPMF começar a ser cobrada.

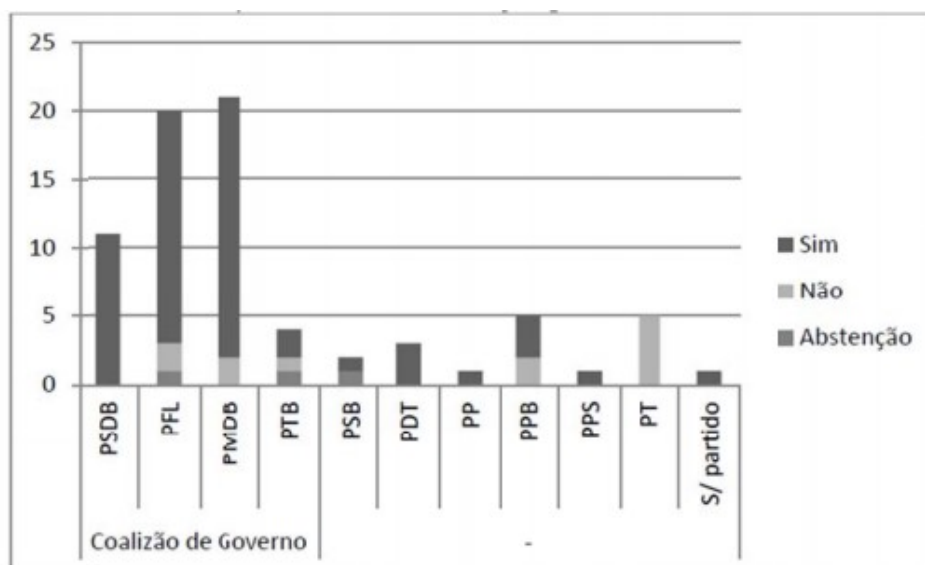
Como mostram os Gráficos 2 e 3, a votação nas Casas Legislativas não representaram fáceis sucessos, com uma margem de 20 votos na Câmara dos Deputados e 11 no Senado Federal. Cabe ilustrar que “somente 85% dos senadores do PFL e 50% da bancada do PPB votaram a favor da proposta. Na Câmara dos Deputados, [...] 67% da bancada do PPB e 68,9% dos deputados pefelistas” (Silva, 2014, p. 205). Vale notar também que a proposta adveio do Senado, mais especificamente do PMDB (Sen. Antonio Carlos Valadares – PMDB/SE); mesmo partido, por sua vez, que origina a PEC que, apensada, introduziu a discussão da CPMF na proposta de Reforma Tributária do governo (PEC 46/1995, do Dep. Luis Roberto Ponte – PMDB/RS)

Gráfico 2 – Votação da PEC 256/1995, por partido – Câmara dos Deputados



Retirado de Silva (2014), p. 204

Gráfico 3 – Votação da PEC 256/1995²⁸, por partido – Senado Federal



Retirado de Silva (2014), p. 204²⁹

Com o mecanismo aprovado por 2 anos, e, para além da oportunidade de realocar recursos antes destinados para Saúde, e os efeitos colaterais positivos para a própria equipe Fazenda-Planejamento – baixo custo de cobrança, fiscalização barata para fraudes fiscais, o percentual recolhido pelo FEF –, a Contribuição passa a ser defendida pelo governo frente ao pessimismo de muitos parlamentares, inclusive os da base e sobretudo os do PFL, preocupados com a cobrança de mais um imposto, com os possíveis efeitos negativos sobre a atividade econômica, ou da oposição, com argumentos similares ou outros advindos da preocupação com soluções mais permanentes para o problema das políticas sociais (*Folha de São Paulo*, idem). Muitos, porém, mantinham o apoio condicionado à transitoriedade da solução, apenas à espera da Reforma Tributária (Silva, 2014).

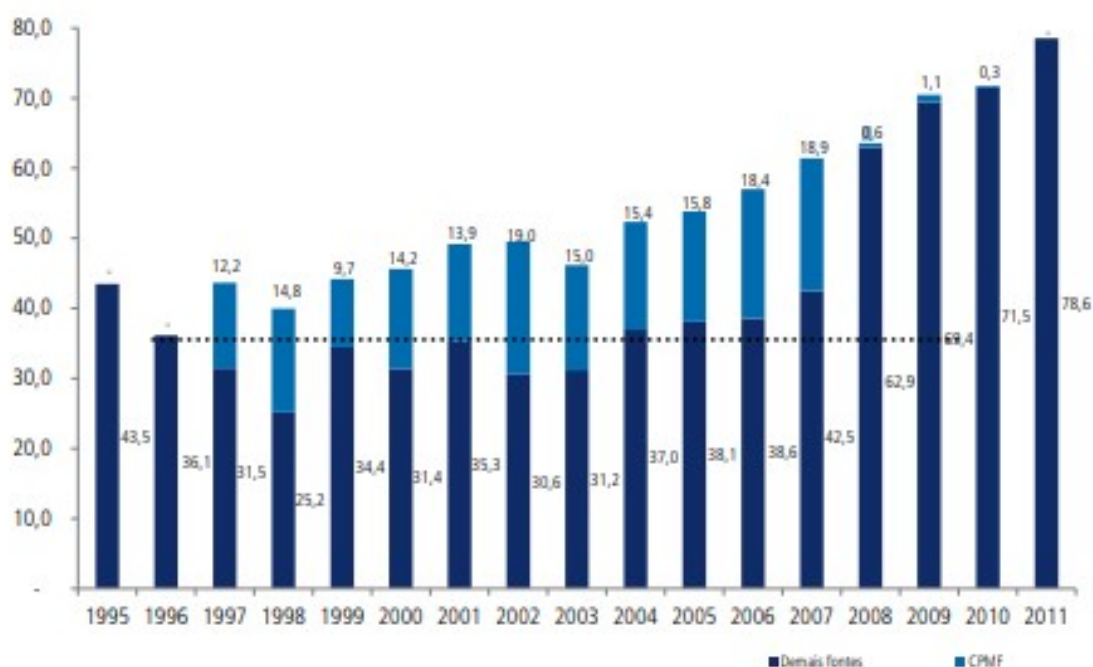
Defesa esta que não se alinhava necessariamente ao apoio da Saúde Pública. Apesar da crença de partidos da oposição, como PDT, PSB e PCdoB, favoráveis à matéria, de que apesar do descuido do governo em relação às políticas sociais seria possível aumentar os recursos à Saúde por meio da CPMF, logo esta foi aprovada e outras fontes destinadas ao SUS – o Cofins e a

²⁸ PEC 40/1995 no Senado

²⁹ Vale notar que o PPB faz parte também da coalizão de governo, ao contrário do que o gráfico pode sugerir.

CSLL – foram destinadas a outras esferas da seguridade social (Silva, 2014), no processo já destacado de substituição das fontes de financiamento (cf. Gráfico 4), deixando de sanar, mesmo que provisoriamente, o subfinanciamento do SUS (Marques e Mendes, 2009). “Além disso, parte dos recursos da CPMF foi destinada a atividades alheias à saúde, pela desvinculação do FEF – de 1998 a 1999 –, isto é, da atual DRU” (Marques e Mendes, 2009, p. 846).

Gráfico 4 – Participação da CPMF na Execução do gasto total do Ministério da Saúde (em R\$ bilhões de 2011)



Retirado de Piola et al, 2013, p. 11

2) A intersecção entre Saúde, Tributação e Dinâmica Federativa na renovação da CPMF em 1999

A discussão tributária da PEC 175/1995 continua, sem sucesso como já vimos, até o final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. A janela disposta pelos problemas de financiamento da saúde e da situação tributária, no entanto, começam a seguir caminhos diferentes, ao mesmo tempo em que a disputa por recursos dentro da Seguridade Social se acirra. Tal conformação multidimensional cria uma miríade de soluções e

consequências possíveis para a tomada de decisão sobre os diversos pontos, mediando o balanço entre os custos e benefícios perante os diversos atores.

Duas propostas em relação à CPMF, ambas de um partido dividido com a solução provisória – o PFL – demonstram tal situação de demandas oriundas de diversas dimensões do conflito. Tramitando, sem sucesso, no Congresso Nacional, a PEC 568/97, do Dep. José Carlos Vieira (PFL/SC), visava dividir a arrecadação da Contribuição na metade: 50% continuariam com destinação ao Fundo Nacional de Saúde, responsável pelo SUS; e os outros 50% diretamente aos municípios, mesmo que exclusivamente para ações de Saúde. Já a PEC 579/98, do Dep. Rubem Medina (PFL/RJ), traz nova tentativa de inovação para o Sistema Tributário, com o pacote de simplificação de tributações e a tão discutida introdução do IVA em detrimento de diversos tributos e contribuições, inclusa a CPMF.

A EC 21/99 – oriunda da PEC 637/1999, do Senador Elcio Álvares (PFL/ES) –, responsável pela sobrevivência por mais 36 meses da CPMF, é manejada para o benefício da União perante os entes subnacionais; da Fazenda perante o Social; e da Previdência perante a Seguridade Social. Com problemas oriundos do sistema Previdenciário – peça intermediária entre a rigidez orçamentária e a área social, com sua crise aumentada pelas diversas derrotas na Reforma da Previdência³⁰ (Melo e Anastasia, 2005) – a EC 21/1999 aumentou sua alíquota e destinou a nova parcela à Previdência, passando de 0,25% para 0,38% no primeiro ano – incluso o 0,08% destinado ao Fundo de Erradicação da Pobreza, depois mantido nos próximos anos – , e 0,30% nos seguintes.

Quanto à Saúde, a qual foi destinada original e provisoriamente, “a situação de indefinição dos recursos financeiros [...] levou à busca de uma solução definitiva, qual seja, a vinculação dos recursos orçamentário das três esferas de poder” (idem, p. 847), a partir da aprovação da EC 29/2000, impulsionando ainda mais o potencial da CPMF para adentrar a agenda da Fazenda.

³⁰ PEC 33/1995, transformada em norma jurídica na EC 20/1998.

A EC 29/2000 sacramenta uma das soluções perseguidas desde o advento do SUS para seu financiamento: o estabelecimento dos percentuais da receita da União e dos entes subnacionais. A PEC original da emenda, 82/1995, de autoria do deputado Carlos Mosconi (PSDB/MG), estabelecia apenas a destinação integral da arrecadação da Cofins e CSLL à Saúde. A partir da solução da CPMF em 1996, a discussão sobre tal PEC não vai para a frente até um reaquecimento proporcionado pelo horizonte do fim desta contribuição, já em 1998. Neste momento, as propostas de vinculação dos entes reacendem com a apensação da pioneira – nesse sentido – PEC 169/1993, de autoria dos Deputados Waldir Pires (PSDB/BA) e Eduardo Jorge (PT/SP)³¹, e se aglutinaram a outras diversas, até 1999, para definir os “montantes mínimos a serem aplicados pela União, estados e municípios em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)” (Piola et. al, 2013, p. 13): os estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 12% e 15% de suas receitas de impostos, em uma escala progressiva determinada nas Disposições Transitórias da Emenda de pelo menos um quinto por ano, desde que em 2000 já se atingisse 7%. A União, por sua vez, deveria assegurar “ ‘o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento’ ” (Piola et. al, 2013, p. 20).

Neste momento podemos ver a intersecção entre o provisório e o permanente por um lado; e a sobrevivência de políticas públicas interessantes ao governo e a relevância do contexto de decisão, por outro. Diante de uma encruzilhada de interesses sobre a CPMF, de sua extinção à transformação em dispositivo perene, passando pelas diversas destinações possíveis e imaginadas, o governo encontra dois pontos na agenda que lhe servissem para a renovação de uma crescente arrecadação, bem recolhida para o ajuste fiscal via FEF: por um lado a destinação à Previdência; e por outro, Melo (2005) revela que as discussões lideradas pelo Congresso para a resolução do problema da pobreza e da miséria no país foi usada como moeda de troca pelo governo para renovar a CPMF.

³¹ Que estabeleçam um percentual da receita igual a 10% aos estados e municípios, acrescidos dos mesmos 10% para a União, que por sua vez também se comprometia a destinar 30% das receitas da seguridade social como um todo.

Na proposta original, o Fundo de Erradicação da Pobreza possuía diversas fontes de receita – podendo receber um problema tão grande como a própria Saúde passava – e não avançava em sua tramitação pela iminência da Reforma Tributária, mas o presidente Fernando Henrique propôs “um compromisso no qual o governo endossaria a proposta – considerando-se a preponderância do Executivo no funcionamento do Congresso como uma precondição para que ela fosse submetida à votação – se a CPMF fosse renovada” (Melo, 2005, p. 866). Trocou-se, portanto, a renovação da validade da Contribuição, pelo anexo de duas novas fontes de recursos. Nesta negociação, não se perdeu recursos que já iriam para a Saúde, e ainda se conquistou o direito de postergar a regulamentação de uma nova fonte de vinculações para a área, com a EC 29/2000, equilibrando as agendas e as áreas em eterna disputa (provisória):

O Executivo garantiu a estabilidade fiscal, ao aumentar os impostos no âmbito federal, e, em troca, o Congresso teve acesso a alguns programas de redução de pobreza protegidos contra cortes discricionários do Poder Executivo – já que a emenda proibia a desvinculação de recursos do fundo. [...] O Executivo prefere discricionariedade no âmbito federal, e vinculação e controle no subnacional. Entretanto, apoia a vinculação caso o Congresso tenha sucesso no aumento da tributação e/ou no caso de haver um consenso muito forte intra-executivo. A vinculação era, portanto, um *second best* para o Executivo (Melo, 2005, 867).

Neste sentido, ainda, a EC 29/2000, estabeleceu de forma frágil para a União os parâmetros da vinculação e estabelecendo a ameaça de intervenção federal em entes que não cumprissem as metas cumpridas, criando uma situação favorável para o primeiro e outra mais desconfortável sobretudo aos Estados e municípios de maior porte, já que os menores não obtinham muitas dificuldades em atender as metas já realizadas antes da obrigação (Marques e Mendes, 2012)³².

A União ainda se beneficiou com a querela relacionada ao montante de recursos que deveria destinar à Saúde: a área da Fazenda defendia que o acréscimo de 5% seria oriundo, *ipsis literis* da letra da lei, do montante

³² É neste ponto que outro tentáculo da disputa que se acumula sobre uma fonte de recursos com potencial se estabelece: a dinâmica federativa, como veremos na tramitação de 2007.

empenhado à saúde em 1999, ano-base referência para todos os próximos, isto é, uma “base fixa”, variando apenas a partir do PIB nominal de cada ano. A área Social, e sobretudo o Ministério da Saúde, por sua vez, defendia que o valor apurado para os demais anos seria sempre o anterior, ou seja, uma “base móvel”. (Marques e Mendes, 2012). Diversas decisões judiciais, a partir sobretudo da Advocacia Geral da União, deram ganho de causa à Fazenda, e foi só em 2005 que o Tribunal de Contas da União considerou a base móvel “como o método apropriado para o cálculo do piso mínimo de aplicações em ações e serviços de saúde” (Marques e Mendes, 2012, p. 355).

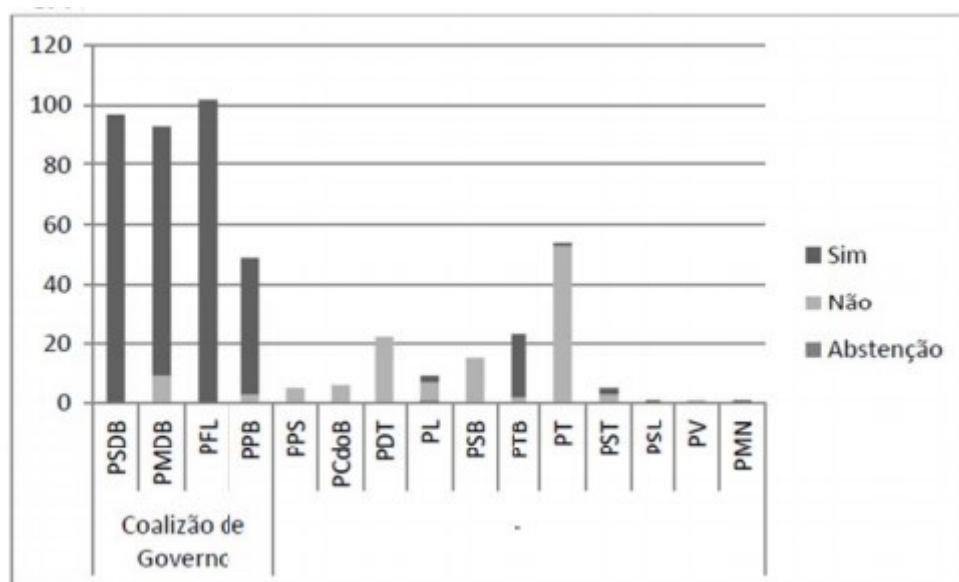
Assim sendo, a regulamentação da EC 29/2000 não se mostrou uma prioridade legislativa para a agenda do governo FHC, assim como a do presidente Lula, já que “a política macroeconômica implementada durante os dois governos Lula [...] tinha objetivo central o cumprimento de metas de inflação e a obtenção de elevados superávits primários, resultando em constante pressão para que o gasto público fosse diminuído” (idem, p. 356), fato que não seria atingível com uma regulamentação que impusesse custos para a área da Fazenda. Abria-se o leque, porém, da luta por maiores aportes financeiros à Saúde, desta vez permanentes e vinculados.

O conflito multidimensional em torno da CPMF, nesta renovação, se modula a um ambiente aceitável para os atores com poder de decisão. O Fundo de Erradicação da Pobreza, vindo do PFL, garantiu o apoio do maior aliado ainda não conquistado pela ideia da CPMF. O governo jogou estrategicamente não apenas concedendo, mas ganhando tempo e espaço para sua Reforma Tributária – ou os subprodutos que dela conseguiu aprovar – se assegurando soluções provisórias ao seu interesse: “interessante notar que o Fundo de Combate à Pobreza tinha vigência prevista de dez anos, ao passo que a CPMF foi prorrogada por apenas mais três anos. Dessa forma, criava-se espaço para prorrogações futuras de sua cobrança” (Silva, 2014, p. 208).

Resultado da articulação das soluções provisórias e pactos intertemporais – que se acumulavam – ao ambiente de decisões, que se complexificou nos quase três anos que separou a criação e esta renovação da CPMF, o ambiente decisório se pareceu mais afável ao sucesso do legislativo:

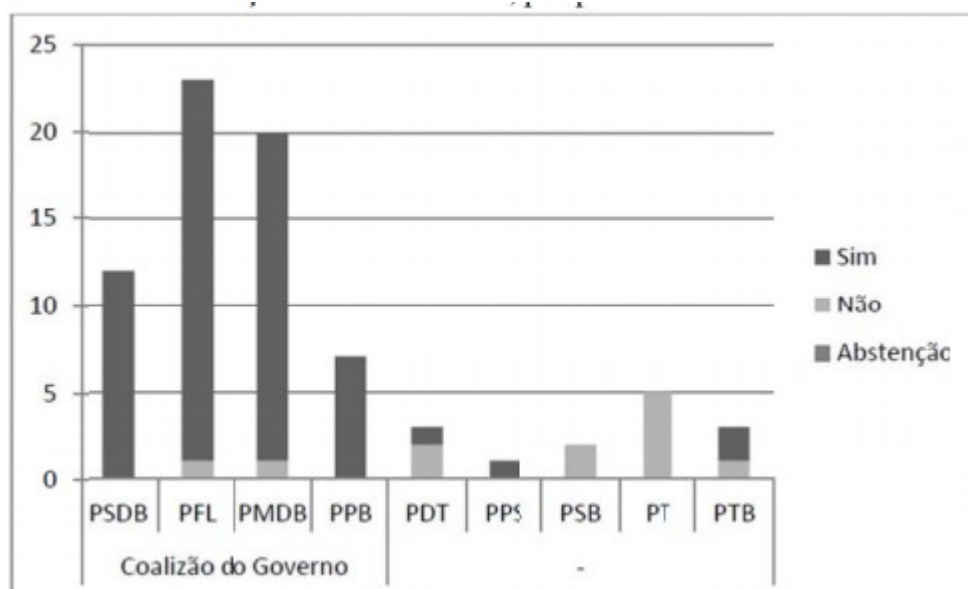
os 328 votos favoráveis na Câmara em 1996 se transformaram em 357; enquanto os 60 do Senado, em 64, com destaque à quase total confiança de PFL e PPB neste segundo momento, conforme os gráficos 5 e 6:

Gráfico 5 – Votação da PEC 637/1999, por partido, na Câmara dos Deputados



Fonte: Silva (2014), p. 209

Gráfico 6 – Votação da PEC 637/1999³³, por partido, no Senado Federal



Fonte: Silva (2014), p. 209

³³ PEC 34/1998, no Senado.

É visível a maior disciplina da coalizão de governo, indicando um assentamento da discussão nos termos empreendidos pelo Executivo, ao contrário da mais tumultuada criação da CPMF, visto que a discussão da Reforma Tributária já mostrava sinais de estabilização, com a aprovação de seus subprodutos, o começo de um novo ciclo com o prazo da CPMF até 2002, e a renovação do Fundo de Estabilização Fiscal, rebatizado para a atual Desvinculação de Receitas da União, com a EC 27/2000, até 2003.

Ao mesmo tempo, a oposição se reúne: enquanto o PT continua a condenar o governo por não tratar do Social de forma mais permanente e constitutiva; PDT, PSB e PCdoB passam a não aprovar a política, sobretudo a partir do viés cada vez mais fora dos propósitos iniciais, emergenciais para a saúde.

3) A renovação da CPMF em 2002 em meio à transição política

Ao contrário da grande monta de emendas constitucionais – dezesseis – aprovadas no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, cujos gabinetes bem sustentados só atraíram mais partidos e que inclusive possibilitaram a reeleição, o segundo mandato “não realizou o projeto alentado pelo presidente e pelas principais lideranças de seu partido: de mudar a bandeira política que legitimava o governo, transitando da agenda estabilizadora para a retomada do crescimento sustentado” (Couto e Abrucio, 2003, p. 283).

Choques externos à economia – avultados pela “incapacidade de reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa” (idem, pp. 286-287) – e o enfraquecimento das bases políticas do governo, com foco na sucessão ao próprio FHC, que envolveu os dois maiores parceiros de coalizão do governo (PMDB e PFL), impossibilitaram uma retomada de iniciativas e de proposições mais amplas como as do primeiro mandato.

Neste meio, “a reforma trabalhista foi uma dessas tentativas [de retomar a agenda de reformas estruturais] e, como as demais, não vingou” (Diniz, 2005, p. 347). Conforme já demonstrado no Capítulo 2, a retirada do PL 5483/2001, responsável por alterar pontos-chave da política trabalhista, como o

prevalhecimento do negociado sobre o legislado, foi o que pavimentou a passagem da renovação da CPMF até 31 de dezembro de 2004.

Seguindo o argumento da autora, a partir do qual “projetos retirados não devem ser interpretados como exemplos das dificuldades enfrentadas pelo Executivo para aprovação de sua agenda” (idem, p. 349); mas que a retirada de projetos pode melhor significar “mudança de agenda política do que a uma eventual resistência do Legislativo à aprovação das matérias” (idem, ibidem); podemos não apenas interpretar tal estratégica retirada como um retorno à segurança estabilizadora do primeiro mandato do presidente FHC, mas também questionar em que direção apontavam os ventos da agenda multidimensional foco desta análise do histórico da CPMF.

Vale fazer um sobrevoo sobre as Propostas de Emenda à Constituição e outras proposições que trataram da CPMF, dos diversos enquadramentos proporcionados por seu histórico.

Em primeiro lugar, a Emenda 06, ofertada em Plenário pelo Deputado Marcelo Déda (PT/SE) à PEC 637/1999, responsável pela prorrogação da CPMF na ocasião, pretendia permitir “a retenção, nos bancos, das informações sobre movimentações financeiras dos correntistas, as quais poderiam ser requeridas pela Receita Federal” (Silva, 2014, p. 211). Apesar de rejeitada, a proposta que visava ampliar o combate à sonegação por baixo custo via CPMF acabou sendo aprovada por Lei Ordinária – Lei 10174/2001 –, aumentando os benefícios da Contribuição para a Fazenda.

Com o represamento da discussão do financiamento da Saúde, a partir do impasse da regulamentação da Emenda 29/2000, os debates se voltam a arena tributária-orçamentária. Voltam, mais uma vez, os dois tipos de proposta concomitantes da Reforma Tributária simplificadora e a prorrogação de subprodutos provisórios do manejo orçamentário: estando a situação da DRU definida até 2003, a CPMF aparece no primeiro substituída por impostos únicos e no segundo prorrogada até 2004.

A proposta simplificadora de Reforma Tributária vem desta vez por fora do Executivo, a partir do Dep. Marcos Cintra (PFL/SP): a PEC 474/2001

propunha o Imposto Único Federal, “que incidiria sobre as movimentações e transações financeiras sob dupla forma jurídica de imposto arrecadatório e de contribuição para o financiamento da seguridade social”³⁴, um duplo IMF e CMF como únicos mecanismos arrecadatórios no sistema tributário.

A novidade, neste sentido, vem da proposta do Dep. Gastão Vieira (PMDB/MA; PEC 391/2001), que inaugura uma nova dimensão no histórico da CPMF que já seria de se esperar, após mais de 5 anos de uma solução emergencial e provisória: uma decisão permanente em torno da questão. A solução proposta por Vieira é a substituição do Imposto de Renda pelo Imposto sobre Movimentação Financeira, agora permanente e com alíquota máxima de 1%, facultado ao poder Executivo manejá-la. Vieira, assim como a grande maioria das propostas que não advêm do Executivo, inspirado por este ou inclusa no pacote das grandes discussões tributárias, não logra passar da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, mas antecipa o debate que será a tônica a partir do governo Lula: a emergência para o fim da provisoriedade da contribuição.

Sob o ponto de vista da técnica legislativa empreendida na renovação da CPMF, o governo tenta inovar, baseado no sucesso de 1999, nesta nova oportunidade de renovação: a PEC 382/2001, a originalmente proposta pelo Executivo, traz no mesmo conjunto uma autorização ao Supremo Tribunal Federal, “nos casos de incidente de constitucionalidade, para a ação direta de inconstitucionalidade, suspender todos os processos para proferir decisão que verse exclusivamente sobre matéria constitucional”³⁵; e a renovação da CPMF até dezembro de 2004. Vale notar, em primeiro lugar, que é a primeira renovação da CPMF enviada ao Legislativo pelo próprio Executivo: parece que é só com a devida importância ao manejo orçamentário que este se preocupa diretamente com a política, priorizando-a em sua agenda diretamente.

³⁴ Da emenda da proposta, disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42062>>. Acesso em 10/jan/2019.

³⁵ Da ementa da PEC, disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=30494>>. Acesso em 11/jan/2019

A declaração do presidente Fernando Henrique para a *Folha de São Paulo*, na ocasião da retirada do PL 5483/2001, demonstra uma visão muito diferente em relação àquela que ocasionou as querelas e a posterior saída do Ministro Adib Jatene: “a CPMF é necessária. Pode-se discutir se é boa ou má, não importa. Neste momento é preciso, porque o bolsa-escola, uma porção de ações de saúde e o equilíbrio fiscal dependem dela, então, eu diria que é um imperativo de consciência nacional” (*apud* Diniz, 2005, p. 364).

Mas a base cimentada ainda pelos recursos do Fundo de Erradicação da Pobreza incluídos na renovação anterior não foi suficiente para sobrepor uma reação do Congresso e sobretudo da oposição, pautados na eterna provisoriedade da contribuição e da falta de interesse de regulamentação da EC 29/2000, para além das querelas de natureza jurídica oriundas sobretudo dos problemas de coordenação da coalizão pela sucessão presidencial vindoura. As discussões sobre o fim, redução de alíquotas e novas destinações à CPMF se iniciam, e como já disposto, a EC 37/2002 é aprovada graças à retirada do projeto da reforma trabalhista. Mas não sem modificações que preveem as dificuldades futuras.

Os dois principais tipos de emenda que acometem à tramitação da PEC 407/2001, resultado do fracionamento da proposta inicial do Executivo já na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, são aqueles que acompanharão o debate nas duas próximas renovações: não-incidências e destinações diversas. Mas apesar das diversas emendas empreendidas na discussão da PEC, a única alteração que alcança o status de norma jurídica é a redução da alíquota, no último ano de cobrança (2004), para 0,08%, evitando o fim do Fundo de Erradicação da Pobreza.

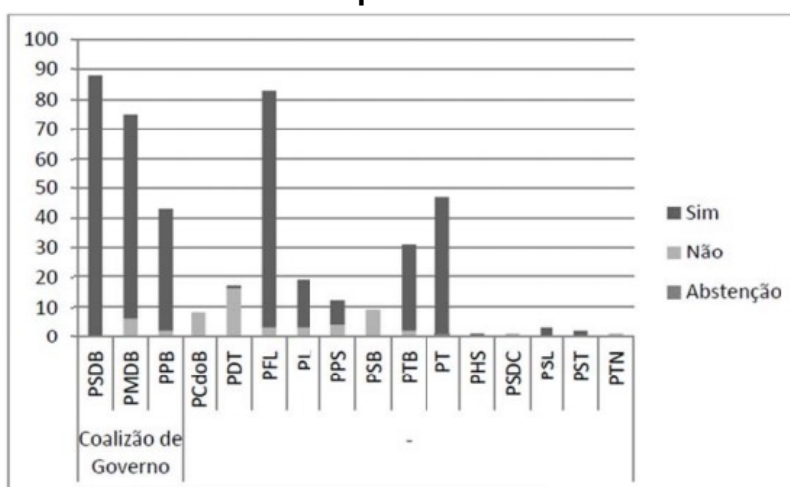
Fora do âmbito da CPMF, algumas outras alterações, dentro da lógica das reformas incrementais e último suspiro da PEC 175/1995, cimentaram o apoio da base, com “(a) regulação dos pagamentos de precatórios [...] [e] (c) [o impedimento da] guerra fiscal do ISS através de leis nacionais e uma alíquota mínima” (Junqueira, 2015, p. 108).

Estas negociações foram cruciais para o apoio do PFL, relutante em se aproximar de pontos da agenda do governo. Esperava-se que o novo governo

resolvesse o problema já histórico da Reforma Tributária e da regulamentação da EC 29/2000. A preocupação com a incerteza eleitoral dos pleitos de 2002 trouxe também o PT à favorabilidade da renovação, sob um processo de um novo tipo de candidatura Lula, para “demonstrar seu compromisso com a estabilidade fiscal” (Silva, 2014, p. 213).

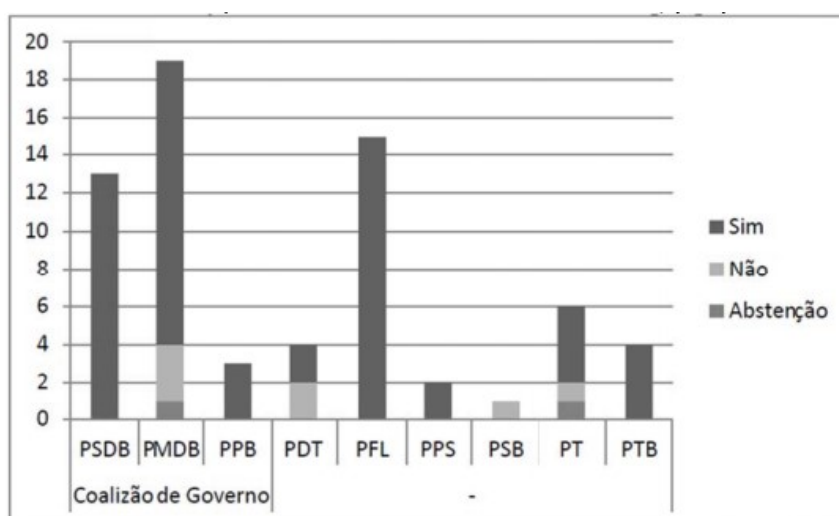
Assim, como podemos ver nos Gráficos 7 e 8, a votação da PEC foi quase unânime, apenas com PDT, PCdoB e PSB, entre os maiores, se posicionando majoritariamente contra a renovação.

Gráfico 7 – votação da PEC 407/2001, por partido, na Câmara dos Deputados



Retirado de Silva (2014), p. 212

Gráfico 8 – Votação da PEC 407/2001³⁶, por partido, no Senado Federal



Retirado de Silva (2014), p. 213

³⁶ PEC 18/2002 no Senado.

4) PEC 41/2003 x EC 42/2003: acordo intertemporal na transição de governo em meio a mais uma Reforma Tributária

O novo governo chega, a partir da primeira grande transição democrática da história recente da democracia brasileira, onde os dois maiores partidos se alteram no poder. A partir de um quadro de coalizões diferente em muitos aspectos, conforme visto no capítulo anterior, o governo Lula, recém-empossado, dá vazão a suas duas grandes reformas de seu período de lua-de-mel: a previdenciária e a tributária, contando com uma oposição mais afável a seus interesses do que o governo anterior.

O ciclo das discussões sobre a Reforma Tributária volta à tona com os prazos da CPMF e da DRU se aproximando, e querendo aproveitar o primeiro ano no poder, a renovação de ambas se dá em meio à discussão da Reforma Tributária. Assim como no contexto das Reformas Previdenciárias, em que Melo e Anastasia (2005) atribuem o maior sucesso a Lula, dentre outros fatores, a um manejo mais certo da multidimensionalidade, quando “concentrou suas atenções na questão da previdência do setor público, isolando dessa forma os servidores” (idem, p. 312), e assim concentrando mais os custos para atrair atores favoráveis, também na PEC 41/2003.

Apesar da mudança ser o mote, com importantes inflexões para trazer mais ênfase aos programas sociais, à inclusão de um mercado consumidor de massas e expansão de crédito, visando o crescimento econômico mais sustentado buscado sem sucesso no segundo governo Fernando Henrique Cardoso, a aproximação do PT em 2002 vista na CPMF, juntamente a outros compromissos que se materializaram na *Carta ao Povo Brasileiro*, já indicava a manutenção de muitas premissas do governo anterior. “A adoção de uma estratégia que combinava crescimento econômico, equilíbrio fiscal e inclusão social requeria uma sólida base tributária” (Silva, 2014, p. 120), porém.

Ancorando-se nas instâncias subnacionais, conforme a “Carta de Brasília” assinada pelos 27 governadores, o governo buscava a partir da proposta de Reforma Tributária limitar o escopo das mudanças, assim como os atingidos por custos, e distribuir os benefícios. Como eixo central, a reforma da legislação do ICMS, com sua unificação, e em seu bojo a questão federativa,

contendo também a progressividade da carga tributária e desonerações fiscais.

Quanto aos mecanismos provisórios, a proposta original do governo visava acabar com a polêmica da provisoriedade da CPMF ao alçá-la à parte central da Carta Constitucional, com o mesmo manejo maleável, porém, ao dar ao Executivo o poder de regular a alíquota entre 0,08% e 0,38%; e a simples renovação da DRU por mais 4 anos.

A PEC 41/2003 foi a primeira Reforma Tributária mais ampla aprovada em plenário da Câmara dos Deputados no mesmo ano em que foi apresentada pelo Poder Executivo. Apesar de algumas alterações, como a criação do SIMPLES Nacional, a proposta chegou ao Senado sem maiores implicações para os objetivos do governo. O Senado, porém, apresenta diversas modificações que desvirtuam a estratégia do governo, inclusive a retirada de todas as sugestões que modificavam o ICMS, espinha dorsal da proposta inicial. Volta-se ao ponto fulcral das tentativas sem sucesso de reforma anterior, com destaque à adoção de um Imposto sobre Valor Agregado amplo, “que substituiria o IPI, o ICMS, o ISS, a Cofins, o PIS, o salário-educação e as contribuições do chamado “sistema S”” (Silva, *idem*, p. 121).

A estrutura estratégica da proposta se altera para outra que distribui os custos – agora difusos – multidimensionalmente, aumentando o potencial para não-decisão de seus pontos principais, e permitindo a passagem de mini-pacotes que não distribuía custos a atores concentrados, mas ao panorama de enrijecimento do orçamento da União como um todo. Como elenca Junqueira (*idem*):

São exemplos disso: a vinculação dos recursos prioritários para as burocracias tributárias; o princípio da noventena; o Senado passou a ter como atribuição avaliar o Sistema Tributário Nacional; permissão de alíquotas diferenciadas dos tributos federais para fins de política comercial ou industrial; estabelecimento de contribuições sociais sobre os importados e sua isenção sobre os exportados. Prescreveu-se também tratamento privilegiado às pequenas empresas, isentou-se de ICMS as rádios e TVs de transmissão gratuitas, abriu-se a possibilidade de os estados vincularem 0,5% de seu orçamento

para cultura e atividades sociais, a Zona Franca de Manaus foi prorrogada por dez anos [...](Junqueira, 2015, p. 108)

Além destes pontos, aqueles mais constitutivos e centrais ao histórico aqui tratado seguem o panorama da PEC 175/1995, isto é, o fatiamento da proposta inicial na volta à Câmara, e a busca por subprodutos para algum sucesso do governo em sua empreitada. Além disso, acordos intertemporais são tratados mas baseados apenas na confiança entre Executivo e Legislativo, e sobretudo entre governo e oposição. A unificação da alíquota do ICMS ficou prevista para novas rodadas de negociação em 2004 e 2005, assim como a CPMF e a DRU, fazendo girar a roda da permanente discussão tributária sob seus conformes provisórios:

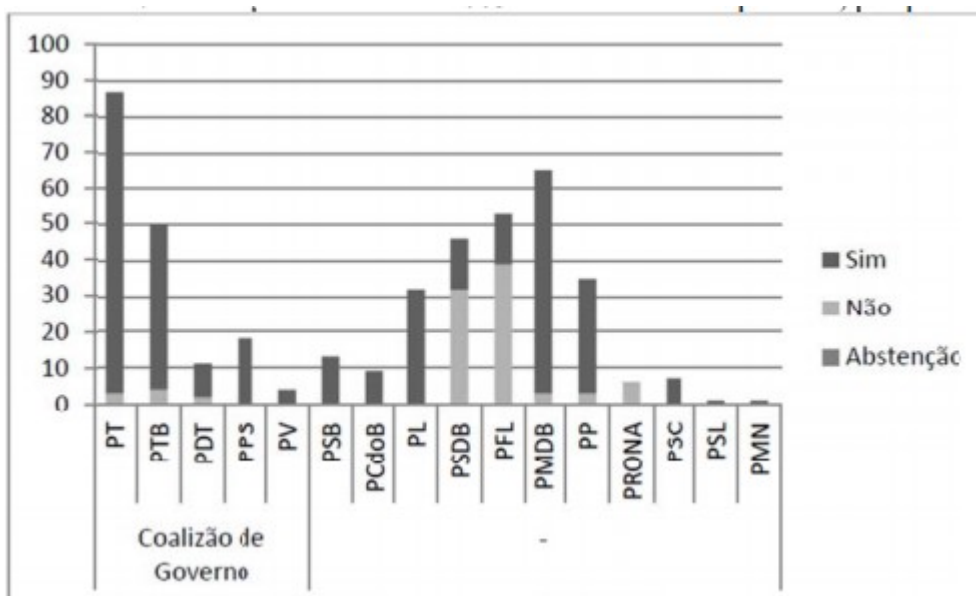
Nessa primeira parte ficaram medidas de interesse direto para os caixas da União, Estados e municípios. Sem a reforma, a alíquota da CPMF cairia de 0,38% para 0,08% em janeiro e deixaria de ser cobrada a partir de 2005 – com isso, a perda para o governo, no próximo ano, seria de cerca de R\$ 20 bilhões. Estados e municípios ganham a participação em 25% da arrecadação da Cide [...] e um fundo para compensar as perdas com o fim da cobrança do ICMS sobre as exportações [...] (*Folha de São Paulo*, 13/12/2003, p. A8)

Mais especificamente, a continuidade da Contribuição em seu caráter provisório até 2007 veio com a previsão de uma nova Emenda Constitucional do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), tornando a CPMF uma contribuição definitiva – como dispôs o governo – e estabelecendo os termos para a redução da alíquota de 0,38% para 0,08%. (*Folha de São Paulo*, idem). O único ponto intacto e central para os propósitos do governo que segue provisório é a própria DRU, mantida da proposta inicial à promulgação da EC 42/2003 incólume.

Desta forma, muitas discussões ficaram aprisionadas ao fim da reforma tributária, vide a apresentação em 2004, 2005 e mesmo em 2007 (com uma “minirreforma”) de novas tentativas de levar à frente os interesses do governo, acumulando discussões e não deixando as querelas deixarem a pauta mais limpa.

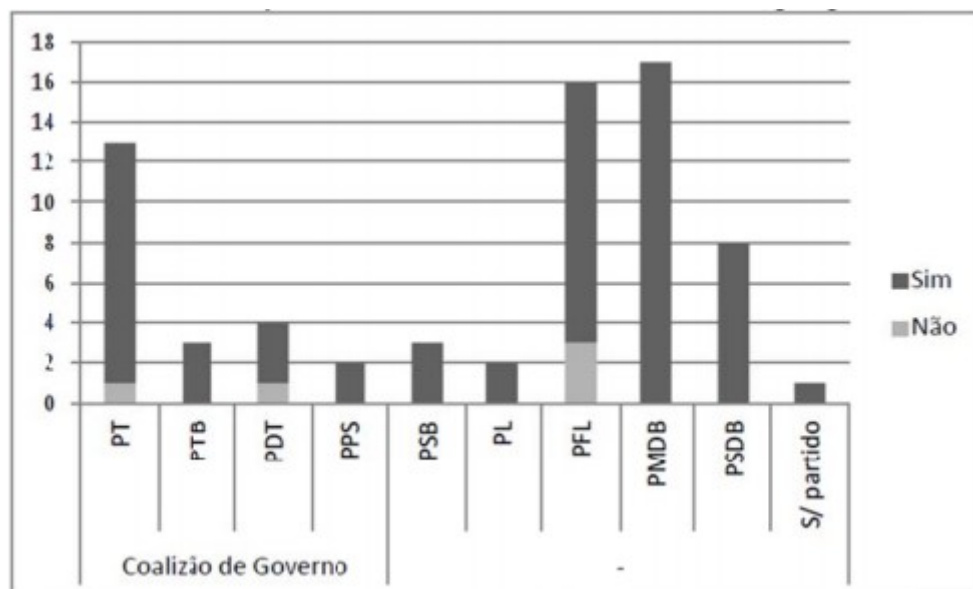
Apenas à título de comparação, podemos verificar a composição partidária da votação favorável ao governo – ou à confiança nos próximos passos do governo, conforme os Gráficos 9 e 10.

Gráfico 9 – Votação, por partido, da PEC 41/2003 – Câmara dos Deputados



Retirado de Silva (2014, p. 215)

Gráfico 10 – Votação, por partido, da PEC 41/2003³⁷ - Senado Federal



Retirado de Silva (2014), p. 216

³⁷ PEC 74/2003 no Senado

Este resgate teve como objetivo demonstrar que a sobrevivência de uma política pública central para o governo, mas também uma oportunidade para diversos outros atores defenderem seus interesses, depende da negociação e da cessão de outros pontos-chave na agenda. O que não alça consenso, é postergado, com seus subprodutos, muitas vezes provisórios. A questão que se coloca à frente de quem está negociando são as próprias decisões que ficaram para trás. A CPMF, com o passar das renovações, se complexificou nos acordos e ampliou as bases de quem e o quê negociava. Um último ponto neste sentido, retomando a dinâmica federativa do manejo orçamentário, diz respeito à resposta dos entes subnacionais à lógica centralizadora, cujas estratégias de discricionariedade nos gastos e desvinculação da arrecadação desviaram a balança em favor da União. As respostas vieram na mesma medida e continuam a acontecer, como a recente renovação da DRU demonstra, ampliando a discricionariedade nos gastos para as administrações estaduais e municipais.

Para a próxima seção, destacaremos esta dinâmica e testaremos as hipóteses sobre o compromisso a longo prazo verificado entre 2003 e 2007 – à luz da trajetória mais ampla da CPMF –, o posicionamento dos atores diante do leque aberto de negociações e enquadramentos possíveis para mais uma negociação de renovação pautada em um contexto específico, a substância da proposta e problemas intracoalizão e com os parceiros de agenda da oposição, em especial a dicotomia entre PSDB e DEM.

3.3 A tramitação da PEC 50/2007 e correlatas: veto à política ou veto ao governo?

Quais mecanismos puseram em marcha as condições necessárias para o fim da CPMF em 2007? A resposta à pergunta que abre esta seção não é definitiva, e ambas estariam corretas, mas acreditamos que o veto ao governo determinou o veto à política, pela quebra de compromissos intertemporais, pela indisposição em negociar com o passar das decisões e pela quebra de um protocolo de negociação que legou a atores-chave – da coalizão e fora dela – a opção de não compactuar com uma de diversas decisões possíveis favoráveis ao governo.

3.3.1 A disposição em negociar sob um ambiente favorável: perda de oportunidades de negociação com a base e com o PSDB

Baseado no acordo feito em 2003, o Senador Tasso Jereissati envia a sua Casa legislativa a PEC 57/2004, onde justifica por meio do acordo firmado a consolidação da CPMF como definitiva a partir de “uma proposição autônoma, de aprovação compromissada, com o objetivo de reduzir, progressivamente, a partir de 2005, a alíquota da CPMF até oito centésimo por cento, nível que seria mantido daí para a frente”³⁸. Na Comissão de Constituição e Justiça, o relator Senador Rodolfo Tourinho (DEM/BA) ainda atualiza o cronograma e propõe a prorrogação da redução da alíquota até 2010, visto que a CPMF com sua alíquota original se manteria até 2007, independente do acordo firmado.

O clima de negociação amistosa entre governo e ao menos parte da oposição se manteve com o passar dos anos, sobretudo após a recuperação do escândalo do *mensalão* e a nova lua de mel oferecida ao presidente Lula com a sua reeleição, como demonstram as taxas de sucesso ordinário nos anos de 2007 e 2008, ambas acima de 80% (Quadro 2). O processo de aprendizado no manejo das coalizões e na atratividade da oposição parecia fluir mesmo no processo que preparava o terreno para a renovação da CPMF. Dados apresentados no *Estado de São Paulo* (10/09/2007, p. A5) demonstraram que o DEM, o PSDB e mesmo o PSOL seguiram a orientação do voto do líder de governo no Senado em 58,3% das votações. O líder do PSDB, peça importante na tramitação da derrota, Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM), afirmou que não há apoio ao governo, mas que “muitas dessas matérias são assuntos que nós apoiávamos e eles do PT eram contra e agora voltaram a discutir [...]. As propostas são aprovadas porque o governo negocia conosco e são feitas modificações nos textos” (idem).

Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo* (20/04/2007, p. A12) após conversa com o presidente Lula, o Senador Jereissati demonstrou otimismo

³⁸ Retirado da Exposição de Motivos da PEC 57/2004, disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1418230&disposition=inline>>. Acesso em 10 jun 2018

nas negociações: “[o encontro] demonstra um certo momento de maior maturidade na democracia do país quando a gente pode dialogar [...]. Fazer oposição não é xingar, não é gritar, não é ameaçar. Fazer oposição é estar nos momentos certos naquilo que a oposição não concorda”.

Por seu lado, o governo parecia disposto a negociar. Na exposição de motivos da PEC 50/2007, instrumento a partir do qual os ministros da Fazenda (Bernard Appy, interino – sem partido, substituindo Guido Mantega – PT) e do Planejamento (Paulo Bernardo – PT) dizem que

Ao propor a prorrogação da CPMF não estamos nos furtando de avaliar propostas de redução progressiva da incidência deste tributo. Entendemos, no entanto, que é melhor discutir este tema quando da tramitação da presente Proposta de Emenda Constitucional no Congresso Nacional. O importante é que tal discussão não considere isoladamente uma eventual desoneração da CPMF, mas sim o conjunto das prioridades de desoneração tributária e, em particular, se é mais urgente reduzir linearmente a alíquota da CPMF ou reduzir mais rapidamente sua incidência em operações em que gera maiores distorções, a exemplo das operações de crédito³⁹.

Como vimos, a apresentação de um projeto por parte do governo não significa sua preferência sincera em muitas das vezes. Em outras, quando a política em questão parece de interesse ao presidente, este pode radicalizar na proposta. Isto foi o que pareceu nesse quesito: colocar a CPMF mais uma vez renovada com a mesma alíquota por mais quatro anos é um movimento ousado, legando ao Congresso mostrar suas posições para levar a negociação à frente. Merece destaque também o conjunto da proposta com a DRU, visando repetir o sucesso alcançado em 2003, e também mais uma peça de interesse ao Legislativo, visto que as discussões para reparti-la a estados e municípios se colocava como uma pedra de toque importante para os acordos. Isolar estes dois temas, por fim, poderia ter ainda outra vantagem, já que aliado a outras proposições relativas à agenda deixada pela reforma tributária seccionada, há mais pontos de negociação primária e a continuação do jogo dos subprodutos.

³⁹ Exposição de Motivos da PEC 50/2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2007/46%20-%20MF%20MP.htm>. Acesso em 10 mai 2018

Há também, porém, desvantagens de uma estratégia como essa. Como muitos pontos sobre a situação fiscal brasileira (a Reforma Tributária postergada), a situação das políticas sociais (a não-regulamentação da EC 29/2000) e do pacto federativo (também na Reforma Tributária) estavam em espera, “a CPMF está sendo fotografada sozinha”⁴⁰. Desta forma, a longa discussão sobre a carga tributária, da situação da Saúde Pública, e da falta de repasses para os entes subnacionais recaem sobre um dos inúmeros pontos que poderiam modificar situações desfavoráveis.

Ponto este que, segundo Melo (2002), é um dos poucos da discussão tributária que alçam a sociedade como um todo de forma negativa, e que, aliado ao problema da ingovernabilidade fiscal e da alta carga tributária, dá abertura para maior relevância negativa ao projeto. O DEM atua fortemente neste sentido na esfera pública, liderados pelo Dep. Paulo Bornhausen (DEM/PR) na campanha “Xô CPMF”, que começava a se espalhar pelo Brasil. Rocha e Francisquini (mimeo, p. 9) mostram que uma pesquisa realizada pela CNI/Ibope, em meados de setembro de 2007, indicavam 54% dos entrevistados contra a prorrogação da CPMF, 12% a favor de uma extinção gradual e mais 12% favoráveis à cobrança mediante a redução da alíquota.

Já na Exposição de Motivos, porém, os ministros deixam claro o ponto que propõem para o protocolo das negociações: a redução da alíquota mediada por pontos de maior crítica da CPMF, as que gerariam segundo a oposição maiores graus de distorção.

A oposição mais moderada, por parte do PSDB, para além da situação que parecia favorável com o ator que neste momento era o porta-voz da discussão – o Senador Jereissati –, tinha outros pontos para lançar à mesa. Uma delas, que acompanha todo o processo decisório, é a questão federativa, da divisão das receitas da CPMF assim como foi feito com a CIDE em 2003. Preocupados com a questão, o então governador de Minas Gerais Aécio Neves (PSDB), junto ao então governador de São Paulo José Serra, fecharam questão e aprovaram a posição do partido no momento, de apoiar a CPMF

⁴⁰ Eduardo Cunha, em discurso na Comissão Especial da Câmara em 04/09/2007.

caso os entes subnacionais ficassem com 20% e 10% da arrecadação, respectivamente a estados e municípios.

O partido Democratas, por sua vez, mantendo uma linha mais dura, propôs desde o início o fim da Contribuição, tentando a todo custo manter sua bancada mais disciplinada do que na votação em 2003, apesar de enviar por diversas ocasiões emendas alinhadas a outros partidos, principalmente por obstrução, mas em algumas delas sem evidências absolutas do travamento do processo decisório, visando a estratégia, assim como quando parceiros de coalizão do governo FHC, de angariar sucesso em suas agendas. Mas a narrativa que ganhou o partido, que como veremos vai ganhando mais partidários e se torna o mote do fim da CPMF e a explicação dos louros obtidos com a derrota do governo, são bem descritos por Rocha e Francisquini (mimeo, p. 7), e retomam a preocupação inicial do DEM, então PFL, na criação da Contribuição, potencializados pela posição ocupada na oposição, desta vez:

(a) a carga tributária era excessiva e que a cobrança não teria impacto sobre o orçamento já que a previsão era de um aumento de arrecadação, mesmo se descartada a CPMF; (b) que os recursos arrecadados através da CPMF poderiam vir de outras fontes; (c) que o governo gastava mal o que arrecadava; e (d) que os recursos arrecadados através da CPMF não estavam sendo destinados à área da saúde como previsto.

Os demais partidos, no momento da apresentação da PEC 50/2007, demonstravam indicações similares também nas emendas apresentadas no mesmo período, com vistas à apensação, sempre orbitando entre a redução das alíquotas, a volta à finalidade original da Saúde (ou outra finalidade) e a divisão federativa, como demonstra o Quadro 6 abaixo, com as emendas apensadas à original (PEC 558/06), depois aglutinadas em torno da PEC 50/2007, na Câmara.

Quadro 8 – Projetos correlatos à CPMF na Câmara (2006-2007)

PEC	Autor	Situação/Oposição	Ementa	Motivação
558/2006	Dep. Mendes Ribeiro Filho (PMDB/RS)	Situação	Excetua a CPMF da DRU.	Crítica à mudança de finalidade da CPMF, visando resgate à Saúde

23/2007	Dep. Fernando Coruja (PPS/RS)	Oposição	Repasse de 20% da arrecadação aos Estados e 20% aos municípios	Repasse a entes subnacionais; destinação à Saúde (60%) e à Segurança Pública (40%)
31/2007	Dep. Virgílio Guimarães (PT/MG) e outros	Situação e Oposição	Reforma Tributária	Prorrogação até 2012 e transformação da CPMF em permanente Contribuição Fiscalizatória
90/2007	Dep. Carlos Willian (PTC/MG)	Oposição	Transformação da CPMF em imposto	Repasse a entes subnacionais e fim da polêmica provisoriedade
112/2007	Dep. João Magalhães (PMDB/MG)	Situação	Excetua a CPMF da DRU e compartilha a CPMF nos mesmos termos da CIDE	Reunir todas as propostas apresentadas
113/2007	Dep. Nelson Bornier (PMDB/RJ)	Situação	CPMF permanente e compartilhamento nos mesmos termos da CIDE	Repasse a entes subnacionais e fim da polêmica provisoriedade

Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados.

O presidente Lula parecia ter conseguido sucesso ao isolar a negociação da CPMF com a DRU a despeito de outros pontos espinhosos dentro da pauta deixada à frente da Reforma Tributária e de outros problemas que surgiam apesar do clima amistoso, fazendo com que o Legislativo estipusesse os termos da coalizão.

A sinalização da disposição em negociar, porém, começa a se arrefecer com o tempo e com o passar do processo decisório. A primeira instância pela qual passa a PEC 50/2007, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara (CCJC), já demonstra o início de uma longa batalha entre governo, base da coalizão e oposição que aos poucos deixa de se circunscrever aos reclames de diversos parlamentares e dá vazão ao governo como um todo. Tanto a presidência como a relatoria estavam nas mãos do

PMDB, principal parceiro da coalizão. A primeira, ao Dep. Leonardo Picciani⁴¹ (PMDB/RJ) e a segunda, ao Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ).

Tratando de um tema complexo e saliente, a Comissão que deveria analisar a redação da questão nunca se atém a este e extrapola para o mérito desde o início. A própria presença de Audiências Públicas neste estágio demonstra a urgência de discutir a CPMF como uma peça imprescindível ao orçamento, um imposto abusivo, ou o motivo do abandono da Saúde pública. Dos convidados, a OAB⁴²; o ex-ministro Paulo Brossard, por sua atuação no STF; e Dias Toffoli, da Advocacia Geral da União; apenas este último visou tratar da reiterada jurisprudência do STF em não colocar óbices à constitucionalidade da Contribuição, nem a seu caráter provisório.

Sob um contexto de debates acalorados pelas posições contrárias do DEM, o governo neste primeiro momento realmente executa sua disposição em negociar, e o relatório do Dep. Eduardo Cunha propõe um substitutivo que abarca a exceção da CPMF em relação à DRU, a divisão da arrecadação com estados e municípios aos moldes da CIDE, e a prorrogação sob a mesma alíquota de 0,38% até dezembro de 2014. No fim, todas as emendas são acolhidas e seguem na tramitação, em uma estratégia que pelo menos garantia tempo ao governo de estudar as possibilidades, mas parecia também dar continuidade à disposição de negociar.

As discussões levadas à Comissão Especial da Câmara, presidida também pelo PMDB (Dep. Pedro Novais, PMDB/MA) e com relatoria do próprio partido do presidente (Dep. Antonio Palocci, PT/SP) começam a deixar claras as reais intenções (ou estratégias, ou mesmo oportunidades) do governo e sua crescente indisposição em aceitar modificações no projeto original da PEC 50/2007. As posições marcadas e inflexíveis são demonstradas pelo Ministro titular da Fazenda, Guido Mantega, já na primeira Audiência Pública da Comissão.

⁴¹ Há denúncias no sentido de indicar que o relator apresentou seu voto pela admissibilidade apenas após a indicação de Luiz Paulo Conde (PMDB/RJ) para a presidência de Furnas. (Rocha e Francisquini, mimeo, p. 19)

⁴² Ordem dos Advogados do Brasil, representada na ocasião por Antônio Carlos Rodrigues do Amaral

Questionado sobre a própria Exposição de Motivos e a disposição em negociar com os parlamentares, o Ministro Mantega apresenta a proposta do governo como definitiva: “é claro que estamos sujeitos às decisões do Congresso. Não cabe ao Executivo a decisão; o Executivo procura mostrar claramente a sua posição. Eu particularmente sou contra mexer nesses números [...] Nem na Câmara nem no Senado há intenção de fazer tal flexibilidade”⁴³.

O Relatório do Dep. Palocci, de 11 de setembro de 2007, segue na mesma direção. Apesar das 29 emendas apresentadas na Comissão⁴⁴, todas são rejeitadas no mérito, assim como todas as PECs correlatas e apensadas, permanecendo apenas a proposta original da PEC 50/2007. A mensagem do governo, ao menos a do relator, altera a estratégia de isolamento da CPMF do debate mais amplo: ao invés de abarcar as reivindicações para manter viva a Contribuição, a sinalização é outra.

Não nos furtaremos a um amplo debate, no âmbito da Reforma Tributária, a respeito de qual seria o formato ideal da CPMF, se sua incidência deveria declinar ou extinguir-se ou se, ao contrário, ela deveria converter-se em imposto ou contribuição permanente, se é adequado ou não o compartilhamento de recursos mediante fundos de participação ou por meio dos já existentes Fundo Nacional da Saúde e Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, quais seriam as exonerações economicamente pertinentes, e daí por diante. Isso tudo cabe na discussão da Reforma Tributária que poderá ser desencadeada antes mesmo do final do ano. Mas a questão elementar que temos de decidir agora é a da simples prorrogação da DRU e da CPMF⁴⁵

A grande novidade da tramitação da PEC 50/2007 em relação ao histórico da discussão tributária é a quebra do ciclo de negociações. Ao invés de ter como consequências a aprovação de subprodutos a partir da não-

⁴³ Ministro Guido Mantega em Audiência Pública na Comissão Especial da Câmara em 04/09/2007.

⁴⁴ Sendo 8 delas com dispositivos de compartilhamento com estados e municípios (de PSDB, PMDB, DEM, PSB e PP), 9 com redução progressiva da alíquota (além dos 5 partidos acima, PR, PCdoB e PTB) e apenas 2 do DEM para o fim da CPMF. É interessante observar também que o PT já não propõe qualquer emenda a partir de seus parlamentares.

⁴⁵ Relatório apresentado à Comissão Especial da Câmara pelo relator Dep. Antonio Palocci (PT/SP). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=502855&filename=Tramitacao-PEC+558/2006>. Acesso em 28 jul 2018

decisão mais ampla, o governo condiciona a discussão mais ampla à aprovação dos subprodutos provisórios.

Não é possível explicar de pronto qual a razão para uma mudança brusca de comportamento. É possível inferir que ela tenha vindo de uma expectativa de menor disputa – sob uma interpretação de que os quase 10 anos de vigência haviam transformado a Contribuição em ponto pacífico – ou de já estarem calculados os pontos que deveriam ser cedidos em nome da aprovação.

Ao fim e ao cabo, é possível que o governo acreditasse que tinha maioria suficiente para bancar a manutenção da CPMF como planejado pelo menos na Câmara, deixando qualquer cessão para a batalha no Senado. A articulação (ou falta dela) bicameral, condição necessária para a derrota, será tratada em frente e representa, se não a causa, a principal consequência negativa desta decisão de estratégia de negociação do governo.

O fato é que, em diversas declarações à imprensa, o Ministro Mantega propôs desonerações tributárias para “compensar” a aprovação da CPMF. Apenas, porém, após a aprovação da matéria nas duas Casas. Sobre o atendimento de redução das alíquotas, a promessa vem da liberdade que o Executivo tem em modificá-la também após a aprovação da PEC 50/2007 (*Folha de São Paulo*, 18/09/2007, p/ A5). A ideia era que a proposta passasse intacta também pelo Senado, já que neste caso não precisaria voltar à Câmara (*idem*).

A base do governo e o PSDB continuam, de qualquer forma, seu apoio condicional e dividido para a CPMF, nos mesmos termos desde o início da tramitação. Este último, na figura do Dep. Julio Semeghini (PSDB/SP), lança à mesa mais uma tentativa de negociar com o governo: o Voto em Separado nº1, que excetua a CPMF da DRU – alternativa apresentada por muitos e em diversas ocasiões –, para nas palavras dele garantir que no mínimo os recursos da CPMF sejam garantidos em sua totalidade para as finalidades determinadas na Constituição, ao mesmo tempo em que retoma negociações para encontrar caminhos que deem uma decisão mais definitiva para a Contribuição.

O Dep. Sandro Mabel (PR/GO) toma iniciativa parecida pela base do governo. Sugere, para sair de um eventual impasse e marcações mais duras de opinião, que a alíquota permaneça em 0,38% por mais um ano – para abordá-la novamente na pretensa discussão da Reforma Tributária – para então começar um longo processo de redução de 0,05% ao ano,. A proposta é rejeitada também no relatório. Apesar disso, a base do governo dá maioria suficiente para a aprovação do relatório, mesmo com o PSDB marcando posição contra, e também para negar qualquer destaque ao relatório.

Ao chegar ao plenário da Câmara, é mister remencionarmos o cenário partidário. Assim como na Comissão, o governo tinha maioria o suficiente para, como menciona a oposição na Câmara, “passar o trator” com o projeto original. O problema era o Senado.

3.3.2 Agenda e contexto de decisão: quebra de acordos e intransigência no manejo do *timing* das decisões

Um mecanismo à disposição do presidente ainda não muito explorado pela literatura para manejar o controle da pauta das Casas Legislativas é o trancamento de pauta a partir de Medidas Provisórias (MPs) não deliberadas. Segundo dados de Machiaveli (2009), entre 2002 e 2008, de 1027 sessões na Câmara dos Deputados, apenas 380 tinham pautas desobstruídas. No Senado, entre 2005 e 2008, de 450 sessões deliberativas, apenas em 143 não houve qualquer óbice a votações por conta de MPs. Cenários em que a oposição, ou grupos de parlamentares que possivelmente conseguem romper a barreira majoritária em algum tema relevante, podem instigar o presidente a usar tal mecanismo. Segundo a autora, o trancamento de pauta possibilita ao governo um instrumento mais eficiente ainda por não ter que lidar com a negociação com líderes nas Casas. Mas, como qualquer estratégia, há limites.

O governo Lula, no contexto de 2007 que estamos desenhando, abusou, segundo parlamentares de oposição, deste dispositivo, ao editar MPs que revogam MPs que bloqueavam a pauta. Quando a CPMF chega ao Plenário da Câmara, a MP 382/2007 a obstruía. No dia 18 de setembro de 2007, mesmo dia em que chega a PEC 50, o Ministro Mantega solicita à presidência que edite a MP 392/2007, que revoga a MP 382/2007. Em sua exposição de

motivos, a mensagem clara de que o ato se dava pela conveniência de maior discussão para a MP revogada e também pela tramitação da CPMF e da DRU na Câmara. O mesmo ocorre, neste mesmo dia, com as MPs 390 e 391, que revogam respectivamente as MPs 379 e 380. A MP 379 é ainda reeditada, e consequentemente derrubada no STF em dezembro, na MP 394/2007, explicitando ainda mais este tipo de manobra.

As reações dos parlamentares como um todo são negativas ao abuso deste tipo de procedimento. No nível governamental, o próprio então presidente da Câmara, do partido do presidente Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP) comenta: “o fato é que hoje a Câmara e o Senado perderam a condição de definir a pauta” (*apud* Machiaveli, 2009, p. 105). Já no nível institucional, em 2009, em um mandado de segurança (MS 27931)⁴⁶ emitido por parlamentares julgado procedente pelo STF diminuiu o poder do trancamento apenas para projetos de lei sobre temas passíveis de serem tratados por MPs.

Durante a tramitação da CPMF, a grita também foi grande: o Democratas se questiona como que em tão pouco tempo há uma mudança brusca no protocolo de negociações. Surgem denúncias de liberação de verbas⁴⁷ e de distribuição de cargos para aliados e também ao PSDB para o sucesso da primeira votação em Plenário, que com folga de 30 deputados deu a aprovação à PEC 50/2007, intacta, apesar de 75 emendas apresentadas.

As emendas, com clara intenção obstrutiva do DEM, que apresentou 69 (60 apenas do Dep. Ronaldo Caiado, DEM/GO; e mais 9 do Dep. Onyx Lorenzoni (DEM/RS), das quais 34 pediam o fim definitivo da CPMF, somadas a mais 1 deste teor pelo PSDB (Dep. Paulo Renato, PSDB/SP), tiveram também solicitações diversas, como o já citado repasse a entes subnacionais (11 emendas), a exceção parcial ou total da CPMF da DRU (15 emendas) e a restituição de parte da arrecadação aos contribuintes, abrangendo além do DEM e do PSDB, o PPS. Das emendas rejeitadas fora de um bloco de 71 em uma primeira votação, 3 excecuavam a CPMF da DRU. A outra, que solicitava o

⁴⁶ Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2667594>>. Acesso em 04 jan 2019

⁴⁷ Segundo a *Folha de São Paulo*, foram liberados quase R\$ 1 bi em emendas, sendo R\$ 36 mi ao PMDB, R\$ 34 mi ao PT, R\$ 23 mi ao PSDB e R\$ 19 mi ao DEM (11/10/2007, p. A8).

fim da CPMF e a continuação apenas da DRU, simulação da derrota que aconteceria no Senado, teve a incrível marca de 340 votos a favor do governo, maior marca entre as votações.

O PMDB e outros partidos da base pareciam ter, neste momento, arrefecido qualquer tentativa de emendar a PEC.

O resultado final da primeira votação demonstra alta disciplina partidária tanto da base como da oposição, resultado consciente ou não da estratégia de manter e marcar a proposta fiel à posição do governo, retratada vale lembrar, pelo Ministro Mantega. As maiores defecções, em percentual, se dão tanto na oposição como na base, tendo a oposição entregado 6 votos à base, contra 19 não da coalizão. No Quadro 7 temos um panorama desta primeira votação:

Quadro 9 – Votos e Disciplina Partidária na votação em Primeiro Turno da Câmara (19/09/2007)

Partido	Qtd.	Voto		Disciplina	Média
		sim	não		
DEM	40	3	37	93%	
PSDB	50	1	49	98%	
PPS	11	2	9	82%	Oposição: 93%
PSOL	3	0	3	100%	
PT	78	78	0	100%	
PMDB	85	77	8	91%	
PCdoB	12	12	0	100%	
PDT	22	20	2	91%	
PP	35	33	2	94%	
PR	39	39	0	100%	
PSB	28	26	2	93%	
PTB	17	15	2	88%	
PV	14	11	3	79%	Base: 94%
PRB/PMN/PHS/PSC/PTC	20	20	0	100%	
PT do B	1	1	0	100%	
Total	455	338	117		

Elaboração própria a partir de dados da Câmara dos Deputados

No segundo turno de votações, a MP 397, publicada em edição extra do Diário Oficial, revoga a MP 385, mais uma vez controlando o *timing* da decisão. A estratégia parecia dar certo. Após a aprovação em primeiro turno, o governo obteve mais um sucesso na segunda rodada, com 333 votos a seu favor no

texto integral da PEC 50, com disciplinas bem similares à primeira rodada, já que foram 6 ausências a mais que o primeiro turno. Chegava, porém, o temido momento pelo governo: a discussão no Senado, onde a margem era menor e a situação do manejo da coalizão mais difícil não apenas pela divergência bicameral, mas também por problemas de outra natureza.

3.3.3 O Senado, a presidência da Casa e o *timing* das negociações: a morte da CPMF poderia ter sido evitada?

A tão esperada hora de chegar ao Senado e sacramentar a renovação da CPMF, após duas fáceis votações na Câmara, parece ter dado ao governo um grande otimismo. Ao mesmo tempo em que as negociações seguiam outros meios que não a concessão na matéria – com uma MP que antecipava receitas aos governadores, buscando seu apoio – e com o tom ameaçador de entrevistas tanto do presidente Lula como do Ministro Mantega, destacando a necessidade da criação de novos impostos e a insuficiência financeira para continuar com programas sociais como o fulcral Bolsa Família, a matéria seguia intacta seu rito de tramitação.

O governo pedia confiança. Não alterar o projeto original significaria para os parlamentares a redução da alíquota, o desvio da parte da CPMF que iria para a DRU seguindo à Saúde, e a discussão das demais partes da Reforma Tributária. A não alteração neste momento significava também manter a CPMF ativa em 2008, já que para isso a aprovação deveria se dar ainda no ano de 2007. Mas o problema era mesmo de confiança: como prever que o Executivo realizaria suas promessas com a redação final da matéria lhe permitindo a continuidade da Contribuição da exata maneira que lhes foi proposta, assim como em 2003, cuja solução não foi dada pela PEC do Sen. Jereissati?

Diversos outros ocorridos não davam lastro para este voto quase no escuro ao governo. As três MPs editadas para revogar outras e destravar o caminho na Câmara eram as que justamente travavam a pauta no Senado. Além das MPs revogadas e aprovadas, no que tange ao controle de postos-chave, o Senado deixava menos margem também: na Comissão de Constituição e Justiça, o presidente era o Sen. Marco Maciel (DEM/PE), mesmo partido a quem coube a relatoria, da Sen. Katia Abreu (DEM/GO),

denotando um controle adversarial. Já na presidência da Casa, uma crise assolava um dos principais apoiadores do governo e articuladores desde que a proposta se encontrava na Câmara: o Sen. Renan Calheiros (PMDB/AL), atingido por escândalos de corrupção, colocou o presidente em uma difícil situação, já que cassá-lo significaria desestabilizar sua base e um importante membro do seu principal parceiro de coalizão; e absolvê-lo seria fechar mais portas com a oposição. Calheiros condicionou seu apoio à CPMF e garantiu ter os votos necessários para sua aprovação caso absolvido e mantido no cargo. (*Folha de São Paulo*, 18/09/2007, A4)

De qualquer forma sairiam feridos, e a absolvição, seguida da renúncia do cargo do Sen. Calheiros – substituído pelo Sen. Tião Viana (PT/AC) interinamente e então, após o novo pleito, pelo Sen. Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN) – irritou a oposição e membros da base, com destaque ao Senador Pedro Simon (PMDB/RS) e a seu partido. Sentindo-se com menos força sem a liderança de Calheiros e requisitando mais espaço em cargos e verbas, o PMDB se revolta, sob a liderança de Simon e dá sinais que precisa de mais para garantir o apoio à CPMF. Um dos sinais vem quando o governo tenta criar a Secretaria Especial de Ações a Longo Prazo (SEALOPRA), cuja MP com ajuda – e relatório – do próprio PMDB é derrubada. (*Folha de São Paulo*, 18/09/2007, A6)

Esta MP, além disso, veio ao revés do que a própria discussão da CPMF lhe trazia de indicação dos humores do Senado, como veremos na relatoria da Sen. Katia Abreu (DEM/GO): a redução de gastos e toda a fotografia da Reforma Tributária que a oposição desejava, deixando ainda mais desgastada a imagem do governo.

As indicações de novos apoios na Câmara pareciam fluir, porém. O Senador César Borges deixa o Democratas para assumir vaga no PR, assumidamente como apoio à CPMF, além de problemas de coordenação regional com sua legenda (*Folha de São Paulo*, 27/09/2007, A8). Apoio, porém, condicional: à redução da alíquota e ao compartilhamento com estados e municípios. Senadores do PSDB, como Papaleo Paes (PSDB/PA), e da base, como o Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), já na Comissão de Constituição e

Justiça (CCJ) alertavam que seria necessário mexer no texto e cumprir a promessa de discutir a Reforma Tributária paralelamente à aprovação da CPMF, e não de outra forma.

Legando ainda mais à frente a hora de ceder, o governo prefere usar de seu poder de indicar membros a comissões e trocar três membros da CCJ que poderiam travar a livre passagem da PEC por outros que já haviam declarado voto favorável ao governo: saem os Senadores Gilvam Borges (PMDB/AP), Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) e Pedro Simon (PMDB/RS); e em seus lugares, outros dois do PMDB – Sen. Wellington Salgado (PMDB/MG) e Valdir Raupp (PMDB/RO) –, além da Sen. Ideli Salvatti (PT/SC), garantindo os três votos necessários para estabelecer um placar de 12 a 9 no relatório do Sen. Romero Jucá (PMDB/RR), líder do governo na Casa, que sai vencido – com o texto intacto da proposta do governo – em relação ao da relatora original.

Vale a pena perceber neste meio as emendas apresentadas na CCJ: foram 16, mantendo o mesmo teor das negociações. Assim como na CCJ da Câmara, membros da base puxados pelo Sen. Paulo Paim (PT/RS), apresentam emendas com as principais questões em pauta: foram 6 propostas envolvendo a divisão federativa da Contribuição, a destinação exclusiva para a Saúde, a redução da alíquota e a exceção em relação à DRU junto a outros Senadores do PMDB (incluído o Sen. Pedro Simon), do PTB e do PSOL; em geral, mais 6 emendas, com apenas 1 visando o suprimento da CPMF, do Sen. Alvaro Dias (PSDB/PR), que o justifica como veto ao governo:

Em 2003, o governo do presidente Lula propôs e o Congresso Nacional aprovou a prorrogação da alíquota de 0,38% até 31 de dezembro deste ano, mediante a aprovação de um conjunto de medidas tributárias que, hoje, repousam nos escaninhos da Câmara dos Deputados, em função do total desinteresse do atual governo em avançar em uma verdadeira reforma tributária e fiscal.⁴⁸

Enquanto tramitava na CCJ, os Ministros Mantega e Walfrido dos Mares Guia (Relações Institucionais) se reuniram com o PMDB e o PDT do Senado

⁴⁸ Justificativa da Emenda nº 10 à PEC 89/2007, disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4204628>> Acesso em 23 mar 2018

(*Folha de São Paulo*, 14/11/2007, p. A5) e estabeleceram acordo de redução contínua da alíquota em 0,02% ao ano, chegando em 0,30% em 2011; isenção de cobrança da CPMF para trabalhadores com salário até R\$ 2.894; dedução no Imposto de Renda; R\$ 24 bilhões para a Saúde com a regulamentação da EC 29/2000; e redução nos gastos com pessoal. Com este acordo, o governo esperava também atrair o PSDB. Mas, como toda a negociação até então feita ou prometida pelo governo, esta era paralela ao texto da PEC. Volta, portanto, o problema de confiança. Como bem coloca na discussão na CCJ o Sen. Tasso Jereissati (PSDB/CE): “O que nós estamos votando aqui hoje então, segundo as palavras da Líder, é: Alternativa 1. O relatório da Senadora Kátia Abreu. Alternativa 2: Ficar com o texto que veio da Câmara. É isso que está sendo discutido aqui. Não está se discutindo nenhuma outra coisa, ou seja, aqui não há nenhuma mudança.”⁴⁹

De qualquer forma, o PSDB esteve presente em uma mesa de negociação no dia 6 de novembro de 2007, e se mostrou dividido em um primeiro momento. A apresentação de isenções e deduções mais amplas, promessa de apresentação da Reforma Tributária, diminuição dos gastos correntes e limites para as despesas trouxe problemas de coordenação para o partido no Senado. De um lado, seus correligionários da Câmara se mostravam contra qualquer acordo, já que garantiram boa parte dos votos contrários à Contribuição e o apoio no Senado desprestigiaria o partido. De outro, o bloco liderado pelos governadores Serra (SP), Neves (MG) e Yeda Crusius (RS), defendiam a aprovação nestes termos, já que a interrupção da Contribuição poderia trazer menos repasses para os estados e municípios controlados pelos tucanos.

Apesar dos esforços de parte da bancada, composta pelo Sen. Jereissati, mas também outros como Sen. Sérgio Guerra (PSDB/PE) e Sen. Arthur Virgílio (PSDB/AM), o partido recusa a proposta (*Folha de São Paulo*, 7/11/2007, A4), dizendo que os termos eram insuficientes para fechar a questão a favor da contribuição. O presidente Lula critica Mantega já no dia

⁴⁹ Em discurso na CCJ, sessão do dia 13/11/2007.

seguinte por conta da reunião com o PSDB, pela “exposição desnecessária” de possíveis aliados à proposta original (*Folha de São Paulo*, 8/11/2007, A5).

Avançando ao Plenário, o clima de indefinição que pautou toda a trajetória da PEC 50 na Câmara e PEC 89 no Senado continua. A diferença, neste estágio, é que o governo, vendo o PSDB migrar de fato para a oposição, se vê atrás em qualquer negociação. Os *walk away values* se mostraram maiores que o imaginado. Desta forma, quem acelera o processo decisório é a oposição, querendo votar o mais rápido possível para derrubar a CPMF, acreditando ter a maioria necessária.

O Sen. José Agripino (DEM/RN) destaca a aproximação do PSDB:

Ontem, reunimos 28 Senadores democratas e tucanos. São 28 Senadores que, de forma clara, disseram uns aos outros que vão votar contra a prorrogação da CPMF. Hoje, a esses 28 se somaram mais 4; não mais democratas, não mais tucanos, mas de outros Partidos. Já se vão 32, com mais um, a vitória da nossa tese e a derrota da CPMF estarão cristalizadas, [...]. Nas minhas convicções, há muito mais do que esse um; há muito mais do que esse um. Mas há 32 Senadores, já de forma convicta, decididos a votar contra a CPMF⁵⁰

Apesar dessa mudança substancial, mais uma rodada de 19 emendas – majoritariamente da oposição, mas com o PDT e o Sen. Paulo Paim (PT/RS) puxando outros partidos para negociar – é descartada por completo pelo relator da CCJ (Romero Jucá, PMDB/RR) – responsável pela análise também das emendas em Plenário. Dentre elas, apenas 3 sugeriam o fim da CPMF, e as outras mais uma vez buscam a redução da alíquota e a destinação integral à saúde (3), a exceção em relação à DRU não só da CPMF, mas de recursos destinados à educação, à saúde e da CIDE (7), restituição da CPMF via Imposto de Renda (3), uma proposta que levava a discussão a referendo popular, e a proposta do Sen. Paim e outros, que estipulava prazo máximo de 4 anos para a aprovação de uma Reforma Tributária, condicionando a discussão tanto da DRU como da CPMF a esta, e distribuindo a Contribuição para estados e municípios.

⁵⁰ Em discurso no dia 28/11/2007 no Plenário do Senado.

O texto chega, como esperado, intacto à votação em primeiro turno. Nas discussões que a precederam, o clima final era de compromisso quebrado. Tanto PDT, como PTB, PSDB, DEM, e até alguns membros do PMDB falavam em compromisso quebrado e se renderam ao enquadramento tributário da CPMF, como levantado pelo DEM desde o começo. Algumas declarações de Senadores são interessantes:

Hoje, o PDT fez uma reunião para decidir sobre a CPMF, e está sendo noticiado que o Governo precisa mandar, por escrito, um compromisso sobre a DRU da educação, ou seja, um compromisso de que vai acabar com a DRU da educação, que não vai desvincular mais recursos. E precisa pôr por escrito. Então, sem compromisso, fica difícil caminharmos; sem compromisso formal, não vamos caminhar. Se existe essa emenda lá, é só votá-la. Não é preciso exigir que o Governo mande por escrito, que o Ministro faça por escrito. E não adianta fingirmos que ela não existe – ela já existia em 2003, quando eu era Presidente da Comissão de Educação, Sr. Presidente. (Sen. Osmar Dias, PDT)⁵¹

Quando começou esta legislatura, na qual fui eleito e V. Ex^a também, o Senador Tasso Jereissati negociou, no âmbito da reforma tributária, a extinção gradativa da CPMF. Essa extinção foi acordada com o PT e com o Governo. Então, não é agora que estamos dando posição nenhuma. Nós já tomamos essa posição muito antes e tivemos o apoio do PT e de todas as forças políticas daqui, para extinguir a CPMF no começo do mandato do Presidente Lula. O Governo é que não cumpriu a promessa feita, como não vai cumprir promessa nenhuma (Sen. Sérgio Guerra, PSDB/PE)⁵²

Por fim, como resumo da tramitação, o Sen. Valter Pereira (PMDB/RS) dispara que no balanço das discussões,

o que se vislumbra é o fracasso do diálogo, o triunfo da intransigência e a imprevisibilidade do futuro. [...] Em resumo, Sr. Presidente: a ilustre Senadora Kátia Abreu, que produziu uma extensa discussão da matéria, na condição de Relatora na CCJ, não abriu nenhuma janela para facilitar a digestão do projeto, e o Governo fechou suas portas para mudanças capazes de agregar apoio social e político, necessário à aprovação de sua proposta. ”⁵³

⁵¹ Em discurso em Plenário no dia 28/11/2007.

⁵² Idem.

⁵³ Em discurso em Plenário no dia 12/12/2007

Já em dezembro, no dia da votação que sacramentaria a derrota, o governo tenta uma última cartada: manda uma carta-compromisso ao Plenário do Senado com os seguintes dizeres:

Os ministros abaixo assinados receberam hoje das entidades públicas de saúde, por intermédio do CONASEMS – Conselho Nacional de Secretários Municipais da Saúde, a reivindicação de direcionamento do total dos recursos oriundos da CPMF para a área da saúde.

O governo tem dialogado sobre este tema com as lideranças políticas e partidárias no âmbito do Congresso Nacional e tem condições, neste momento, de declarar que:

Uma vez aprovada a prorrogação da CPMF, nos termos da PEC 50/2007, o governo respaldará um acordo parlamentar que dirija valores correspondentes da CPMF, que não são dirigidos hoje à saúde, para que passem a sê-lo, a partir de 2008, de forma progressiva até 2010, à exceção dos recursos abrangidos pela DRU;

O governo esclarece que estes novos recursos serão acrescidos nos patamares atuais

Os novos recursos oriundos da CPMF serão acrescidos aos atuais e não substituirão as outras fontes atuais

A admissão da proposta em questão significa que os gastos referentes a inativos sejam incluídos como despesas de saúde

Brasília, 12 de dezembro de 2007

Guido Mantega
Ministro do Estado da Fazenda
José Múcio Monteiro
Ministro-chefe da Secretaria de Relações Institucionais da
presidência da República⁵⁴

Além desta, o governo tenta neste mesmo meio tempo uma *mezzo* regulamentação da EC 29/2000. Nas palavras de Marques e Mendes (2012, pp. 356-357): “no lugar de garantir para a Saúde um percentual mínimo das receitas de seu âmbito, propunha um acréscimo escalonado da participação da CPMF em seu financiamento”. Parte principal da última cartada do governo pela aprovação conectava o que se pedia desde a apresentação do projeto: a Saúde e a Contribuição. Sem a aprovação da CPMF, a EC 29/2000 só foi regulamentada em 2011.

⁵⁴ Retirado de: < <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2007/12/12/leia-a-carta-enviada-pelo-governo-lula-ao-senadopondo-mais-recursos-para-a-saude/>> Acesso em 10 jul 2018

Outra proposta é trazida pelo porta-voz e líder do governo na Casa, Sen. Romero Jucá (PMDB/RR): renovar a CPMF por um ano, com o escalonamento à Saúde. Sobre a proposta, o Senador comenta:

Não. Essa é uma proposição que estou fazendo. Se eu precisar de tempo para discutir essa proposta... Fica a sugestão. Se não, nós votaremos hoje. Eu estou dizendo isso com muita tranquilidade: poderemos perder? Poderemos perder. É uma decisão que o Senado vai tomar. [...] O Governo cedeu. O Governo avançou e avançou muito. Está aqui a palavra do Presidente da República. Espero que os senhores e senhoras levem isso em conta. Pensem na situação dos Estados e Municípios⁵⁵

As propostas de última hora, apesar da sinalização há meses “do que se queria”, não foram suficientes para a aprovação em primeiro turno. Antecipando a derrota, por requerimento do Senador Jucá, DRU e CPMF são votadas separadamente. Esta estratégia tem sucesso, já que a DRU avança para o segundo turno.

O resultado final do primeiro turno da votação da CPMF é interessante pois a disciplina continua alta, são apenas 6 traições da base e nenhuma da oposição. Segue o Quadro 8 com os resultados por partido:

Quadro 10 – Votação art. 2 da PEC 89/2007 (CPMF)

Partido	Qtd.	Voto		Disciplina	Média
		sim	não		
DEM	14	0	14	100%	
PSDB	13	0	13	100%	
PSOL	1	0	1	100%	Oposição:
PT	12	12	0	100%	100%
PMDB	19	16	3	84%	
PCdoB	1	1	0	100%	
PDT	5	5	0	100%	
PP	1	1	0	100%	
PR	4	2	2	50%	
PSB	2	2	0	100%	
PTB	6	4	1	67%	Base:
PRB	2	2	0	100%	88%
Total	80	45	34		

⁵⁵ Em discurso em Plenário no dia 12/12/2007

Elaboração própria a partir de dados do Senado Federal.

- (a) O PMDB contava com 20 Senadores, mas o presidente da Casa (Sen. Garibaldi Alves Filho (RN)) não votou (art. 17)
- (b) O Sen. Mozarildo Cavalcanti (PTB/RR) se ausentou.

À título de conclusão, vale destacar que, dentre as defecções da base, se encontra o Sen. César Borges (PR/BA), recém-migrado à base para esta votação. Além dele, os Senadores peemedebistas Jarbas Vasconcelos (PE), Geraldo Mesquita Jr. (AC) e Mão Santa (PI); o companheiro de PR de Borges, Sen. Expedito Junior (RO) e o Sen. Romeu Tuma (PTB/SP) foram os responsáveis por, furando em quatro votos a esperança de que a base operasse em favor do governo, a CPMF chegasse ao fim.

É curioso perceber uma mesma nota no discurso dos seis senadores que votaram contra o governo⁵⁶, apesar de comporem a coalizão: lamentação de que o governo não esteve aberto a negociações desde o início, e a perda de oportunidades de reformar o sistema tributário, de promover uma tributação mais justa, de alcançar um compromisso a partir do único ponto cedido pela oposição como positivo à CPMF – o combate à sonegação de impostos. A situação havia chegado, na leitura do Sen. Borges em pronunciamento no plenário encaminhando o seu voto (idem, pp. 45134-45135), a um patamar onde “como está colocado aqui hoje ou o Governo ganha tudo ou o Governo perde tudo; ou a Oposição ganha tudo ou a Oposição perde tudo”.

E diferentemente pelo noticiado pela *Folha de São Paulo* à época da mudança de partido, declara: “eu saí do Democratas e me filiei ao Partido da República no mês de outubro e nunca me foi cobrada nenhuma posição prévia sobre a questão da CPMF”. Seu voto pela prorrogação em 2003 teria sido uma aposta na promessa do governo de “uma transição para um sistema mais racional de tributos. [...] Senhores, dei uma prova de confiança a esse Governo. Infelizmente, a expectativa não foi atendida”.

Recursos lidos como autoritários pela oposição também são presentes nos discursos desse grupo de seis senadores, como no caso do Sen. Jarbas Vasconcelos (PMDB/PE), em longa reflexão:

⁵⁶ Presentes no Diário do Senado Federal do dia 13/12/2007, pp. 45093-45169

Há mais de dez anos, quando foi criada a CPMF, temporária, destinada apenas à saúde, lá em Pernambuco, por exemplo, ninguém levantou a voz para dizer que o Presidente Lula estava defendendo sonegadores, que o PT era um partido que abrigava e defendia sonegadores. Agora, o Presidente da República, na sua soberba, diz – e ameaça a Oposição – que a população deve guardar os nomes daqueles que vão votar. “Guardem os nomes!” Essa perseguição já foi feita na eleição próxima passada.

Quem não se lembra aqui – o DEM, os tucanos – de pessoas que não eram simpáticas ao Governo e que sentiram na pele, lá nos seus Estados, quando o Governo, de forma irresponsável e mentirosa, dizia que determinado candidato era contra o Bolsa-Família? Ele vai repetir esse mesmo expediente, e o fará mais ainda, se a Oposição entender que essa luta para reduzir a carga tributária é de Governo contra Oposição. Aqui devemos votar contra a CPMF, para reduzir minimamente a carga tributária.

É tentador realizar o exercício, em retrospectiva, de pensar se o governo tivesse aceitado negociações neste ponto, se tivesse estabelecido protocolos mais afáveis de negociação em geral; assim como também o é pensar como tais pontos possam estar presentes em diversas outras políticas que se somaram a vitórias do governo.

O fato é que a CPMF se apresenta como clara derrota da agenda de governo – esta última sendo entendida como um processo de agregação de interesses, direto à política em questão ou indireto a partir da troca de aprovações por influência –, como demonstram – para além da análise aqui empreendida – ao fim de sua tramitação tentativas um pouco mais desesperadas para a sua aprovação. A pergunta que fica é a origem do erro de cálculo e estratégia por parte do governo: apenas um cálculo errado, soberba ou estratégia mal-posicionada?

Dois pontos parecem demonstrar que, para além da resposta a essa pergunta, esse fenômeno se insere em trajetórias mais amplas. O primeiro pode ser lido como o fortalecimento do poder Legislativo, ponto que a própria literatura espelha com uma leitura mais aprofundada de suas agências (Freitas, 2016b). Fatos mais recentes, como o *fenômeno Eduardo Cunha*, o orçamento impositivo e limitações ao trancamento de pauta por Medida Provisória trazem

evidências deste fato e estudos destes casos podem trazer mais luz ao próprio caso que baseia este estudo.

O outro fato é o caminho que segue sua trajetória no ADCT, como conta Couto (2018). O Transitório, uma vez Provisório, se mantém, mas com prazos mais extensos e sob um trânsito a caminho da contenção de gastos ao invés da arrecadação como estratégia. O ponto fulcral nesse sentido é a EC do Teto de Gastos (EC 95/2016).

Algumas outras questões ainda permanecem abertas e pedem por estudos mais aprofundados: a liderança das Casas Legislativas, neste estudo observada em revés a partir do Sen. Renan Calheiros; e interlocução de agendas e seus representantes; e a dinâmica de emendamentos com mais detalhes.

CONCLUSÃO

Por que os fracassos presidenciais ocorrem? Esta é uma pergunta que a literatura ainda não deu conta de responder por inteiro. Através deste estudo de caso, conseguimos alcançar algumas conclusões provisórias e preliminares sobre o manejo da agenda do governo que complementam algumas teses que vêm sendo defendidas recentemente, e nos permitem inferir algumas hipóteses para respondê-la.

Quanto à perspectiva de construção de uma relação causal para responder a esta pergunta, acreditamos que um ambiente complexo de trocas e decisões como o que se constitui na relação entre Executivo e Legislativo, vale a pena apostar na multiplicidade proporcionada pela estrutura *INUS*, que permite a avaliação de diversas condições necessárias, sem estabelecer a suficiência de cada uma destas individualmente.

Esta construção se mostra ainda mais importante em um estudo como o realizado nesta dissertação, visto que, na tentativa de estabelecer novos rumos a desafios que vêm sendo lançados à área, as sugestões são incipientes, os fenômenos complexos e multidimensionais e o número de casos baixo.

Assim, do ponto de vista institucional, partimos do pressuposto que a agenda do presidente se constitui como um processo de agregação de interesses, a partir de uma série de negociações que envolvem diferentes instrumentos e ativos institucionais necessários para o avanço de propostas, como a liberação de recursos, de cargos e da participação na própria política. A barganha, por sua vez, não está relacionada apenas à proposição em questão, e muito menos ao ambiente negociativo institucional por si só. Conforme o histórico das políticas tributárias nos informa, há uma forte dependência da trajetória de negociações anteriores, assim como um protocolo de barganha que não pode ser quebrado, às custas de perder a previsibilidade do jogo.

Acreditamos que um veto ao governo causou o veto à política, e o *timing* da negociação carrega parte significativa da “culpa”. O “trator” na Câmara desconsiderou a dinâmica bicameral, sobretudo ao ator-chave do processo – o

PSDB –, desarticulando a possibilidade de uma negociação mais ampla na segunda Casa. Neste sentido, Rocha e Francisquini (mimeo) tratam a estratégia do PSDB em esconder o voto partidário na matéria até o último momento como estratégia para o governo “abrir os cofres”, chegar a um ponto muito mais próximo do ideal para a oposição, destacando também, com um sobrevoos ao processo, a disciplina rigorosa da oposição puxada pelo Democratas.

Ainda sobre o *timing*, a multidimensionalidade proporcionada pela flexibilidade de uma contribuição social não foi aproveitada, intencionalmente ou não, já que diversas janelas de oportunidade poderiam se abrir a partir da Saúde, Educação, fiscalização tributária, e outros pontos suspensos da negociação adiada da Reforma Tributária. A ocasião da introdução do Fundo de Erradicação da Pobreza, uma apropriação de agenda do Legislativo, reproduz bem esta oportunidade perdida.

Por fim, o governo rompeu com um dos pressupostos da barganha, impondo um protocolo de negociação ao Legislativo com o travamento do andamento de demais projetos a partir de MPs, troca de Senadores nas Comissões e compromissos propostos informalmente, em um ambiente já adverso pelo contexto vindo de 2003.

Consideramos que a CPMF poderia ser salva se mais uma vez modificada em um meio termo com os reclames do Legislativo.

Qual é, portanto, voltando à razão de ser de um estudo de caso (Venesson, 2008), o significado específico que podemos depreender dele, cuja reflexão deveria apontar a necessidade de ajuste de algum enquadramento teórico?

A derrota da CPMF demonstra que há diversos elementos relevantes ao processo decisório que não têm a merecida atenção quando se tem como objeto a análise da relação entre Executivo e Legislativo e o poder preponderante de agenda do primeiro.

Tratá-la apenas como uma ocasião na qual o Executivo não alçou maioria no Legislativo significa despir de conteúdo as decisões tomadas no

ambiente decisório nacional, desconsiderar a atuação estratégica dos diversos atores envolvidos no jogo representativo e deixar de lado a perspectiva de sucesso e fracasso presidencial em mais larga definição.

Assim como o pessimismo se mostrava deslocado diante de uma máquina que aquecia seus motores para demonstrar sua funcionalidade na virada da década de 1980 para 1990, o “otimismo” característico do fim dos anos 1990 até o início dos anos 2010 parece não mais possuir lastro diante de novas crises e novos problemas identificados no sistema político brasileiro. Uma modesta sugestão advinda deste trabalho é o sopesamento da diversidade ainda camuflada no processo decisório brasileiro, de difícil apreensão científica. Os eventos que sucederam o fim da CPMF demonstram, reforçando este ponto, a necessidade de observar, analisar e dar lógica a esta diversidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

*Nota sobre os artigos da *Folha de São Paulo*: todas as citações foram retiradas do Acervo Digital do jornal, a partir do site: <<https://acervo.folha.com.br/index.do>>, e citados com data e página no corpo do texto.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário. Editora FGV, 1998.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALEMÁN, Eduardo; CALVO, Ernesto. Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina. In: O'DONNELL, Guillermo; TULCHIN, Joseph S.; VARAS, Augusto (orgs.). *New Voices in the study of democracy in Latin America*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.

AMARAL, Oswaldo. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 105-134, 2010.

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. FGV Editora, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

_____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: UFMG, p. 55-73, 2007.

AMORIM NETO, Octavio; Cox, Gary W.; McCubins, Matthew D. Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 67-95, 2014.

ARRETCHE, Marta. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 127-152, 1997.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005.

_____. Continuidades e discontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. *Dados: revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Editora José Olympio, 2016.

AZEREDO, B. *Contribuições sociais*. Brasília: IPEA, 1987. (Texto para Discussão, n.107).

AZEVEDO, Sérgio de; MELO, Marcus André. A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 12, n. 35, 1997.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

_____. O Poder No Executivo: explicações do presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política (Online)*, v. 24, p. 127-155, 2016a.

_____. Quem Ganha o Quê e Como Isso Importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no Brasil (1995-2014). In: X ENCONTRO ABCP, 2016b. Belo Horizonte, MG.

_____. Taking portfolios difference seriously: a composite measure based on policy, office, and budget in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, v. 11, n. 1, 2017.

BARRETT, Andrew; ESHBAUGH-SOHA, Matthew. Presidential Success on the Substance of Legislation. *Political Research Quarterly*, v.60, n. 1, p. 100-112, 2007.

BECKMANN, Matthew. *Pushing the Agenda*. Cambridge University Press, 2010

BRASIL. (CONASS). *O financiamento da Saúde*. Coleção Para entender a Gestão do SUS. 2011. Disponível em: < <http://www.conass.org.br/biblioteca/o-financiamento-da-saude-2/>>. Acesso em 20 jun 2018

BRADY, Henry E.; COLLIER, David (Ed.). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

BURKE, John P. *Presidential power: theories and dilemmas*. Westview Press, 2016

CANES-WRONE, Brandice; DE MARCHI, Scott. Presidential approval and legislative success. *The Journal of Politics*, v. 64, n. 2, p. 491-509, 2002.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Presidential agenda power and decision-making in presidential regimes: governors and political parties in the Brazilian Congress. Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, August. 2002.

_____. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 2, 2009.

_____. From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative relations. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, n. 1, p. 38-53, 2011.

COHEN, Jeffrey; BOND, Jon; FLEISHER, Richard. Placing Presidential-Congressional Relations in Context: A Comparison of Barack Obama and his Predecessors. *Polity*, vol. 45, n. 1, 2013.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo social*, v. 15, n. 2, p. 269-301, 2003.

_____; BAIA, Paulo F. O governo Lula: uma avaliação política e econômica. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: EDUSC, 2004.

COUTO, Eduardo Araujo. De transitório a provisório: A perenidade estratégica do ato das disposições constitucionais transitórias. *Agenda Política*, v. 6, n. 2, p. 193-219, 2018.

DANIEL, Arminda Bastos. Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF: ACPMF foi desvirtuada de sua finalidade original?. In: *Biblioteca Digital do Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/ProducaoIntelectual/718556/PDF/718556.pdf>>. Acesso em: 13 de maio de 2017

DARRIEUX, Rodolfo Scotelaro Porto. Sucessos de governo no Brasil: habilidades ou instituições? *Dissertação de Mestrado*. IESP, RJ, 2015

DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction in: _____ (Ed.). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge University Press, 2008.

DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, v. 48, n. 2, p. 333-369, 2005.

ESHBAUGH-SOHA, Matthew; MILES, Thomas. Presidential Speeches and the Stages of the Legislative Process. In: Congress & the Presidency. Taylor & FrancisGroup, 2011. p. 301-321.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo nanova ordem constitucional. Editora FGV. 1999.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira.In: RANULFO, Carlos (org.) A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21, Editora da UFMG, 2007, pp. 25-32.

_____. Coalizões governamentais na democracia brasileira. Primeiros estudos, n. 3, p. 159-196, 2012.

_____; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 55, n. 4, 2012.

_____. A crise atual e o debate institucional. Novos Estudos, n. 109, p. 78-97, 2017.

FREITAS, Andréa Marcondes de O presidencialismo da coalizão / Andréa Freitas. – Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2016a.

_____. Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil. Brazilian Political Science Review, v. 10, n. 2, 2016b.

_____; SILVA, Victor Augusto Araujo. Partidos, Coalizões e Influência sobre Políticas Públicas no Brasil: um Jogo de Arenas Múltiplas e Payoffs Variados. In: X ENCONTRO ABCP, 2016. Belo Horizonte, MG.

GEDDES, Barbara. How the cases you choose affect the answers you get: Selection bias in comparative politics. Political analysis, v. 2, p. 131-150, 1990.

GERRING, John. Case study research: Principles and practices. Cambridge universitypress, 2006.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. Revista Dados, v. 55, n. 4, 2012.

HEBLING, Matheus Lucas. Estudo De Caso Em Ciência Política. Agenda Política, v.2, n. 2, p. 70-83, 2014.

INÁCIO, Magna. Entre Presidir e Coordenar: presidência e gabinetesmultipartidários no Brasil. In: III Congress of the Latin American Political ScienceAssociation (ALACIP), Campinas, Brazil, September. 2006.

_____ ; LLANOS, Mariana. The institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, 2015, v. 9, n. 1

_____ ; REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. *Opinião Pública*, v. 21, n. 2, 2015.

JATENE, Adib Domingos; SILVA, Wilson Rezende. O desafio do sistema de saúde brasileiro. *Revista Debates GVsaúde*, 2011, n. 12, p. 6-10.

_____. *Medicina, Saúde e Sociedade*. São Paulo: Editora Atheneu, 2005.

JORNAL O ESTADO DE S. PAULO. A CPMF, da origem ao fim, São Paulo, 13 Dez. 2007. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/infograficos/a-cpmf-da-origem-aofim,politica,331004>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

JUNQUEIRA, Murilo. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, n. 89, 2015.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*. Princeton university press, 1994.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd Edition. HarperCollins College Publishers, 1995. in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia* (pp. 219-224); *Juntando as coisas* (pp. 225-246).

KUEHN, David; ROHLFING, Ingo. Are there really two cultures? A pilot study on the application of qualitative and quantitative methods in political science. *European Journal of Political Research*, v. 55, n. 4, p. 885-905, 2016.

LAMEIRÃO, Camila. A Casa Civil e a gestão da coordenação política governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro, 1995-2010. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 4, n. 1, 2015. p. 43-56

LAROCCA, Roger. *The presidential agenda: sources of the executive influence in Congress*. Ohio State University Press, 2006.

LAMOUNIER, Bolivar. *Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, p. 24-47, 1992.

LIGHT, Paul. *Presidential Policy Making*. In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, Bert (org.). *Researching the Presidency*. University of Pittsburgh Press, 1993. p. 161-189

LIMONGI, Fernando. *Presidencialismo e governo de coalizão*. in: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Ed.). *Reforma política no Brasil*. Editora UFMG, 2006., p. 237-257, 2006a.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizãopartidária e processo decisório. Novos estudos-CEBRAP, n. 76, p. 17-41, 2006b.

_____. O poder executivo na constituição de 1988 (Mimeo).Disponível em:<http://www.academia.edu/14157387/O_Poder_Executivo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_de_1988> Acesso em 20 dez 2017

_____. Estudos legislativos. MARTINS, C. e LESSA, R. MARTINS, HHTS Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Polítca. São Paulo: Anpocs, 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. A crise atual e o debate institucional. Novos Estudos n. 109, p. 78-97, 2017.

LINZ, Juan José; LIJPHART, Arend; VALENZUELA, Arturo. A opçãoparlamentarista. São Paulo: IDESP, 1991.

_____; STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. Paz e Terra, 1999.

MAHONEY, James. After KKV: The new methodology of qualitative research. World Politics, v. 62, n. 1, p. 120-147, 2010.

_____; GOERTZ, Gary. A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. Political analysis, v. 14, n. 3, p. 227-249, 2006.

MACHIAVELI, Fernanda. Medidas Provisórias: Os efeitos Não antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo. 2009. 1Dissertação (mestrado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal. Helen Kellogg Institute for International Studies, 1993.

MENDES, Áquilas; MARQUES, Rosa Maria. O financiamento do SUS sob os" ventos" da financeirização. Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, p. 841-850, 2009.

_____. A problemática do financiamento da saúde pública brasileira: de 1985 a 2008. Economia e Sociedade, v. 21, n. 2, p. 345-362, 2012.

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

_____. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. Dados-Revista de Ciências Sociais, v. 48, n. 4, 2005.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 2, 2005.

MELO, Marcos; PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work: checking the president in a multiparty system*. Springer, 2013.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 183, 2011.

_____; SOARES, Márcia. SENADO BRASILEIRO: CASA FEDERATIVA OU PARTIDÁRIA?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 81, 2013.

NEUSTADT, Richard. *Poder presidencial e os presidentes modernos*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *DADOS-Revista de ciências sociais*, v. 49, n. 4, 2006.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados* [online]. 2000, vol.43, n.3, pp.521-557.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 13/04/2017

_____. *Brazilian Political Institutions: an Inconclusive Debate*. *Brazilian Political Science Review* vol.10 no.2 São Paulo. 2016

PASQUARELLI, B. V. Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidário-presidencialismo brasileiro. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu(MG).

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 735 a 771.

_____; POWER, Timothy & RAILE, Eric. 2009. “Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão”. In: INÁCIO, Magna & RENNÓ, Lucio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press, 2007.

PIOLA, Sérgio F. et al. *Financiamento público da saúde: uma história à procura de rumo*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

POWER, Timothy J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

RASSIER, Luciana de Albuquerque. A produção de leis dentro do presidencialismo de coalizão: o caso da CPMF. 2012. In: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10254>>. Acesso em: 10 Mai 2017

REVISTA EXAME. FHC x Lula x Dilma: o vai e vem da aprovação dos presidentes. São Paulo, 28 Jan. 2016. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/fhc-x-lula-x-dilma-o-vai-e-vem-da-aprovacao-dos-presidentes>>. Acesso em 24 Mar 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 6, p.297-337, 2011a.

_____. A "Nova Metodologia Qualitativa" e as Condições Essenciais de Demarcação Entre Desenhos de Pesquisa na Ciência Política Comparada. *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 1, 2011b.

_____. Fronteiras de integração entre métodos quantitativos e qualitativos na ciência política comparada. *Revista Teoria & Sociedade*, 2015.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. O orçamento público e a transição do poder. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. A reforma orçamentária e a eficiência fiscal. Texto para Discussão nº 1392, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

ROCHA, MM, and FRANCISQUINI, R. Entendendo o fracasso presidencial: conjuntura, cálculo e estratégia no processo decisório em torno da CPMF. Mimeo. Disponível em: <http://www.geocities.ws/politicausp/instituicoes/legislativo_etc/ROCHA_FRANCISQUINI.pdf>. Acesso em 15 Abr 2017

RUDALEVIGE, Andrew. Managing the president's program: Presidential leadership and legislative policy formulation. Princeton University Press, 2002

SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew S. Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior. Cambridge University Press, 2010.

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema político brasileiro: uma introdução. Unesp, 2006.

SANTOS, Rafael Freitas dos. Poder de agenda e participação legislativa noperidencionalismo de coalizão brasileiro. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Sessenta e quatro: anatomia da crise. São Paulo: Vértice, 1986.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely MVG. Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno. Texto para Discussão-Centro de Estudos da Consultoria, v. 76, 2010.

_____. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, 2013.

SILVA, Glauco Peres. Comparação, o caso e o presidencialismo de coalizão: o desarranjo metodológico que marca a ciência política brasileira. In: XI Encontro ABCP. Curitiba, PR, 2018

SILVA, Roberta Rodrigues Marques da. Instituições, interesses e tributação no Brasil e na Argentina: o Novo Desenvolvimentismo e os conflitos em torno da agenda tributária. 2014. Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Rio de Janeiro.

SINCLAIR, Barbara. Studying Presidential Leadership. In: EDWARDS III, George; KESSEL, John; ROCKMAN, Bert (org.). Researching the Presidency. University of Pittsburgh Press, 1993. p. 203-232.

VENNESSON, P. Case Studies and Process tracing: theories and practices. In: Della Porta, D.; Keating, M (Ed.). Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective. Cambridge University Press, 2008.