



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Adriana de Oliveira Pinheiro

Federalismo Fiscal e Dinâmica Parlamentar: um estudo sobre a nova rodada de renegociações da dívida (2013-2017).

Brasília - DF
2018

Adriana de Oliveira Pinheiro

Federalismo Fiscal e Dinâmica Parlamentar: um estudo sobre a nova rodada de renegociações da dívida (2013-2017).

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção de título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Legislativo e Políticas Públicas.

Aprovado pela seguinte Banca Examinadora:

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (IPOL/UnB)
Orientadora

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho (IPOL/UnB)
Examinador Interno

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes (UFBA)
Examinador Externo

Brasília/DF, 19 de fevereiro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a minha querida orientadora, Suely Araújo, que mais do que indicações sobre o melhor caminho a seguir, me ofereceu suporte incondicional para a realização deste trabalho. Sempre à disposição, demonstrou humildade e simplicidade nos repasse de seus ensinamentos. Exemplo de mulher, professora, e, sobretudo, de pessoa.

Minha família também foi crucial nesta jornada, pois sempre ofereceu apoio e vibrou a cada conquista. Especialmente minha irmã, Izabela, que compartilhou comigo as mesmas angústias e percalços do Mestrado.

Aos servidores do IPOL, principalmente Thaynara, pela gentileza e paciência em todas as vezes em que precisei do auxílio.

Aos colegas da pós, cuja diversidade de profissões e experiências pessoais me fizeram enxergar a realidade de maneira mais plural.

Também agradeço aos ilustres professores que despertaram em mim a paixão pela área acadêmica. Aos professores Rafael Silva, Mathieu Turgeon e Rebecca Abers. E aos membros da banca, Prof. Paulo Calmon, Prof. Antônio Sérgio e Prof. Denilson Coelho, pelas sugestões e disponibilidade.

Aos meus amigos de graduação e a todos aqueles que de alguma maneira colaboraram para a conclusão deste trabalho.

Que o equilíbrio e a leveza sempre conduzam a jornada acadêmica. “Foca, mas não sufoca. Esse é o dilema da quadrilha” (Jefferson Lima).

RESUMO

O recente cenário de *impeachment* de Dilma Rousseff e a situação financeira emergencial de alguns estados enfraquecem a tese de que a formação de coalizões pelo Executivo é suficiente para garantir a sustentação do governo federal. Esse raciocínio pode ser replicado para os processos legislativos que envolvem o federalismo fiscal, pois é esperado que haja sensibilização dos entes subnacionais. Quando a discussão envolve diretamente ou indiretamente interesses regionais, especialmente no que se refere à estrutural fiscal, a questão federativa parece prevalecer sobre a orientação partidária ou governista. Entretanto, há escassa literatura recente que se preocupe com o impacto das bancadas estaduais nos processos legislativos nacionais. Nesse sentido, essa dissertação analisa a dinâmica parlamentar e a atuação dos governos estaduais na questão da renegociação das dívidas estaduais (2013-2017) por meio de estudo detalhado de quatro leis complementares. O objetivo é compreender o processo de negociação e quais orientações moldaram o comportamento parlamentar. Foram realizados rastreamento do processo legislativo, análise de votações e de doze entrevistas, cujo enquadramento enfatizou a narrativa analítica a partir da perspectiva dos entrevistados. Como parte da colaboração deste trabalho, foram desenvolvidos o Índice de Oposição ao Governo (IOG) e o Índice de Fidelidade à Posição da Bancada Estadual (IFPE) por estado. Os resultados apontam que os governos estaduais foram capazes de influenciar a dinâmica parlamentar na agenda em foco, mas que outros grupos de pressão também foram relevantes, como os servidores públicos. No fim, a área fiscal se mostrou multidimensional e complexa.

Palavras-Chaves: Renegociações da dívida; Dinâmica Parlamentar; Federalismo Fiscal; Processo Legislativo.

ABSTRACT

Dilma Rousseff's recent impeachment scenario and the emergency financial situation in some subnational states weakened the theory that the coalition of the Executive is enough to give the federal support of governance. The logic can be replicated in the legislative process that involves fiscal federalism, because it is expected mobilization of subnational regions. When the dispute involves directly or indirectly regional interests, especially in the fiscal structural, the federalism issue seems to predominate over another ways of orientations (party or governmental). However, there is almost no recent literature about the regional impact in the legislative process. Therefore, this Masters Dissertation analyzes the parliamentary and regional behavior in the Subnational Debts Renegotiation (2013-2017), with the detailed study of four main legal norms. The intention is to understand the negotiation process and which orientation have shaped the parliamentary behavior. It were done process traicing, voting tests and twelve interviews with key players, whose framework emphasized the analytical narrative from the perspective of the interviewees. As part of the collaboration of this study, were developed the Index of Government Opposition and the Index of State Loyalty. The results show the subnational governments influence the parliamentary behavior, but, similarly, others pressure groups do so. After all, the fiscal área revealed itself multidimensional and complex.

Keywords: Subnational Debts Renegotiation; Fiscal Federalism; Parliamentary Behavior; Legislative Process.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADTC – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Bacen – Banco Central

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

BCB – Banco Central do Brasil

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

Cedae – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro

Cetad – Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CFT – Comissão de Finanças e Tributação

Confaz – Conselho de Secretários Estaduais de Fazenda

CTASP – Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

DCL – Dívida Corrente Líquida

DRU – Desvinculação de Receitas da União

DTQ – Destaque

EBC – Empresa Brasil de Comunicação

EC – Emenda Constitucional

EMA – Emenda Aglutinativa

EMP – Emenda de Plenário

FNP – Frente Nacional dos Prefeitos

FPE – Fundo de Participação Estadual

FPM – Fundo de Participação Municipal

FSE – Fundo Social de Emergência

IAG – Índice de Apoio ao Governo

ICMS – Imposto sobre circulação de mercadoria e prestação de serviços

IFPE – Índice de Fidelidade à Posição da Bancada Estadual

IFLP – Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário

IGP-DI – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna

IOG – Índice de Oposição ao Governo
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IVA – Imposto sobre Valor Agregado
LC – Lei Complementar
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MF – Ministério da Fazenda
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLC – Projeto de Lei da Câmara
PLP – Projeto de Lei Complementar
PLS – Projeto de Lei do Senado
PNE – Plano Nacional da Educação
RCL – Receita Corrente Líquida
RLR – Receita Líquida Real
RRF – Regime de Recuperação Fiscal
Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SSP – Subemenda Substitutiva de Plenário
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
UF – Unidade da Federação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

| | |
|--|------------|
| Figura 1 – Capacidade de arrecadação por ente federado | 16 |
| Figura 2 – Despesa com pessoal <i>versus</i> Receita Corrente Líquida (RCL) nos estados | 18 |
| Figura 3 – Dívida externa líquida dos governos estaduais (2001-2015) | 31 |
| Figura 4 – Palavras mais frequentes nas entrevistas | 128 |

QUADROS

| | |
|---|------------|
| Quadro 1 – Tipos de mudanças graduais | 28 |
| Quadro 2 – Relação dos entrevistados | 40 |
| Quadro 3 – Síntese da renegociação das dívidas estaduais (2013-2017) | 49 |
| Quadro 4 – Principais medidas ligadas às renegociações pós-1988 | 53 |
| Quadro 5 – Duração cronológica das tramitações | 127 |
| Quadro 6 – Principais relatores nos processos sobre a renegociação | 130 |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES**TABELAS**

| | |
|---|------------|
| Tabela 1 – Relação entre Dívida Corrente Líquida (DCL) e receita corrente dos governos estaduais ... | 30 |
| Tabela 2 – LC n° 148/2014 - EMA1 (IFLP, IAG e IOG) | 72 |
| Tabela 3 – LC n° 148/2014 - EMA1 (IFPE) | 73 |
| Tabela 4 – LC n° 148/2014 - EMA1 (UFs com IFPE >90%) | 74 |
| Tabela 5 – LC n° 148/2014 - EMA1 (bancada do estado de Goiás) | 75 |
| Tabela 6 – LC n° 148/2014 - EMP14 (IFLP, IAG e IOG) | 76 |
| Tabela 7 – LC n° 148/2014 - EMP14 (IFPE) | 77 |
| Tabela 8 – LC n° 156/2016 - SSP1 (IFLP, IAG e IOG) | 104 |
| Tabela 9 – LC n° 156/2016 - SSP1 (IFPE) | 106 |
| Tabela 10 – LC n° 156/2016 - EMP293 (IFLP, IAG e IOG) | 107 |
| Tabela 11 – LC n° 156/2016 - EMP293 (IFPE) | 108 |
| Tabela 12 – LC n° 159/2017 - DTQ21 (IFLP, IAG e IOG) | 118 |
| Tabela 13 – LC n° 159/2017 - DTQ21 (IFPE) | 119 |
| Tabela 14 – LC n° 159/2017 - DTQ33 (IFLP, IAG e IOG) | 120 |
| Tabela 15 – LC n° 159/2017 - DTQ33 (IFPE) | 121 |
| Tabela 16 – <i>Ranking</i> IFPE | 134 |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 REVISÃO DA LITERATURA | 13 |
| 2.1 Federalismo Fiscal no Brasil Contemporâneo | 13 |
| 2.2 A Dinâmica Legislativa | 19 |
| 2.2.1 Revisitando o presidencialismo de coalizão | 20 |
| 2.2.2 O Impacto estadual no comportamento parlamentar | 22 |
| 2.3 Mudanças Graduais na Renegociação das Dívidas Estaduais | 27 |
| 3 METODOLOGIA..... | 33 |
| 3.1 Pergunta de Pesquisa, Objetivos e Hipóteses | 33 |
| 3.2 Justificativa da Seleção dos Casos..... | 36 |
| 3.3 Coleta dos Dados | 38 |
| 3.4 Análise dos Dados | 40 |
| 3.4.1 Abordagem qualitativa..... | 41 |
| 3.4.2 Abordagem quantitativa..... | 44 |
| 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO | 48 |
| 4.1 Contextualização Histórica | 50 |
| 4.2 Processo 1: Lei Complementar n° 148/2014 | 54 |
| 4.2.1 Dados e análise | 54 |
| 4.2.2 Votações ostensivas | 71 |
| 4.3 Processo 2: Lei Complementar n° 151/2015 | 78 |
| 4.3.1 Dados e análise | 78 |
| 4.4 Processo 3: Lei Complementar n° 156/2016 | 89 |
| 4.4.1 Dados e análise | 89 |
| 4.4.2 Votações ostensivas | 103 |
| 4.5 Processo 4: Lei Complementar n° 159/2017 | 109 |
| 4.5.1 Dados e análise | 109 |
| 4.5.2 Votações ostensivas | 118 |
| 4.6 Dimensão Macrorregional | 122 |
| 4.7 Análise Integrada | 126 |
| 5 CONCLUSÕES..... | 137 |
| REFERÊNCIAS | 142 |

1 INTRODUÇÃO

Para alguns autores, o Brasil está entre as nações mais descentralizadas do mundo, pois possui três níveis de governo com autonomia administrativa e política e competências compartilhadas, o que pode resultar em conflitos, baixa cooperação e relações predatórias (WILDAVSKY, 1984, p. 57-68). A descentralização excessiva pode dificultar a governabilidade do país. Não é por acaso que grande parte da regulação fiscal vem sendo empreendida pela União (AFONSO, 2016a).

Considerando a perspectiva da centralização, o Chefe do Executivo - o Presidente da República - busca formar coalizões amplas que englobem vários partidos a fim de atingir maioria no Congresso Nacional. Esse arranjo é chamado de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006). A literatura majoritária sobre o assunto defende a supremacia do Executivo e dos líderes partidários no processo legislativo brasileiro (ARRETCHE, 2007). Complementarmente, Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) levantaram evidências de que os líderes partidários constroem, em muito, a orientação parlamentar.

Entretanto, a profunda recessão econômica recente e o processo de *impeachment* no governo Dilma Rousseff enfraquecem a tese de que a formação de coalizões pelo Executivo é suficiente para garantir a sustentação do governo federal (BEDRITCHUK, 2016). Aliás, a própria estrutura federativa em si enseja a formação de interesses conflitante entre os entes (ANDERSON, 2009).

Nem sempre a orientação partidária é predominante na arena legislativa. A formação de coalizões estaduais, frentes parlamentares e bancadas temáticas informais demonstram que os parlamentares organizam suas ações por vias alternativas que não somente a partidária (ARAÚJO; SILVA, 2012).

Araújo e Silva (2012; 2013) apontam para uma série de lacunas sobre o papel dos parlamentares e outros atores no processo legislativo, que frequentemente resta subvalorizado pela ênfase excessiva no poder do Executivo e dos líderes partidários.

Mesmo com parte relevante nas mudanças fiscais que ocorreram ao longo da história do país, atualmente, os governos estaduais têm pouco destaque frente ao cenário de centralização da arrecadação na figura da União e ao processo de municipalização

(MONTEIRO NETO, 2013, p. 7-8). Ademais, há escassa literatura recente que se preocupe com o impacto das bancadas estaduais nos processos legislativos nacionais.

Considerando o agravamento da situação financeira estadual e as distorções das condições de pagamento das dívidas, a conexão entre governadores e parlamentares merece uma releitura, pois os governos regionais são entes autônomos, com interesses, poderes de barganha e competências próprias, que fazem parte do pacto federativo e não são apenas meros agentes passivos do contexto institucional nacional (MONTEIRO NETO, 2013).

A lógica da argumentação é de que a área fiscal, justamente por impactar no arranjo financeiro e na capacidade arrecadatória das esferas subnacionais (federalismo fiscal), é mais sensível à pressão dos entes subnacionais. Quando a discussão legislativa envolve diretamente ou indiretamente interesses regionais, especialmente no que se refere à estrutural fiscal, a orientação governista ou partidária se sustenta? Como os conflitos federativos impactam no comportamento parlamentar em nível federal? A motivação para a elaboração deste trabalho é fornecer suporte às lacunas da literatura nos processos decisórios que envolvem conflitos federativos nas discussões fiscais e trazer respostas para esses questionamentos.

O objetivo principal é compreender como é a dinâmica parlamentar e a atuação dos governos estaduais nos processos legislativos que envolvem o federalismo fiscal, por meio de evidências que ofereçam um perfil mais completo do real comportamento parlamentar. Não é plausível esperar que um congressista vote favoravelmente a uma perda grave na arrecadação do seu estado de origem. Quando a votação impacta o fluxo fiscal do estado, gerando prejuízos claros aos eleitores, parece ser difícil seguir outra orientação que não a estadual.

Nesta lógica, inspirado nos índices de Nicolau (1999) e a fim de melhor adaptá-los aos anseios deste trabalho, foram desenvolvidos o Índice de Oposição ao Governo (IOG) e o Índice de Fidelidade à Posição da Bancada Estadual (IFPE).

Embora já existam indícios da influência dos governadores nas decisões legislativas, apenas o estudo detalhado de processos decisórios concretos será capaz de desvendar o comportamento dos parlamentares nos assuntos fiscais, verificando se eles realmente passaram a negociar e a se articular não mais como membros de um partido,

mas, principalmente, como integrantes de uma bancada estadual. O desafio é explicar as diferentes influências/pressões exercida sobre os congressistas, não só durante as votações, como em toda a tramitação legislativa.

O recorte das observações teve como norte a escolha de proposições fiscais recentes que repercutiram na mídia, ou seja, que propusessem mudanças na estrutura fiscal, mas que também geraram impacto explícito nos estados. Nada mais coerente do que escolher situações icônicas e interligadas entre si, que refletem o recente debate no Congresso sobre as renegociações das dívidas estaduais, que resultou em uma agenda composta por quatro leis complementares: LC n° 148/2014, LC n° 151/2015, LC n° 156/2016 e LC n° 159/2017.

Em resumo, mesmo que a União disponha de mecanismos que garantam sua prevalência na questão das renegociações das dívidas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013), a discussão fiscal é complexa e tende a envolver explicações multidimensionais, pois existem outras pressões que moldam a dinâmica parlamentar (JUNQUEIRA, 2015).

Nesse sentido, procuro trabalhar de forma integrada a dinâmica parlamentar, a questão federativa e a política fiscal. Esses assuntos estão divididos da seguinte maneira:

O próximo capítulo apresenta o referencial teórico que embasará o trabalho. Inicialmente, adentro na discussão sobre o federalismo fiscal brasileiro. Em seguida, apresento os pressupostos do presidencialismo de coalizão e as lacunas explicativas dessa abordagem na dinâmica parlamentar. Para tanto, identifico alguns exemplos da influência estadual na arena fiscal a partir de autores que abordam a dimensão subnacional. Por último, exponho a evolução gradual da área fiscal nos últimos anos e esclareço a conexão entre parlamentares e governos estaduais.

No capítulo seguinte estabeleço a pergunta de pesquisa, os objetivos e as hipóteses adotadas; e a metodologia propriamente dita, que descreverá as etapas de realização desta pesquisa a partir da teoria escolhida, da coleta e da análise dos dados.

O quarto capítulo diz respeito ao rastreamento e a análise dos quatro processos legislativos selecionados. No quinto e último teço considerações finais e perspectivas para estudos futuros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A fundamentação teórica que servirá como base para o desenvolvimento deste trabalho está dividida em três Seções.

A primeira aborda as características da Constituição Federal de 1988, com ênfase nas repercussões fiscais do arranjo federativo brasileiro, destacando o histórico de preponderância da União, que gera desequilíbrio fiscal e consequências práticas na estrutura federativa.

A segunda apresenta a abordagem tradicional sobre presidencialismo de coalizão, assim como os autores mais críticos a ela. Também destaco a importância da orientação estadual no comportamento parlamentar em relação às matérias fiscais. Além disso, apresento autores que elucidaram processos decisórios em que essa orientação prevaleceu.

A terceira e última apresenta os principais pressupostos teóricos sobre o incrementalismo e a dependência de trajetória, contextualizando as mudanças fiscais no campo fiscal, cujo ápice resultou na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 Federalismo Fiscal no Brasil Contemporâneo

Esta Seção apresenta o sistema federativo brasileiro a partir da integração com a política fiscal, contemplando a questão da arrecadação, das transferências intragovernamentais e as consequências práticas dessa estrutura no cenário recente.

A palavra “Federação” pressupõe um acordo de confiança entre partes. Em uma nação, as atividades devem estar divididas entre, no mínimo, a esfera central e as regionais, garantida a independência de atuação de uma unidade em relação à outra (RIKER, 1975, p. 101).

No Brasil, os períodos de centralização de poder tiveram reflexos práticos na organização do arranjo federativo. A origem histórica comprova a predileção por um governo central forte. As experiências de paralisia decisória e a desconfiança em relação às práticas das elites políticas locais propiciaram o fortalecimento da esfera central,

principalmente na Era Vargas, no Regime Militar e no período pós-Constituição de 1988, o que fundamenta a progressiva legitimação e preponderância da União no pacto federativo (ARRETCHE, 2010; LASSANCE, 2013).

Embora a Carta Magna tenha como característica a repartição das funções administrativa e legislativa em um modelo cooperativo no qual as competências e receitas tributárias são compartilhadas entre os entes federados, a crise fiscal nos estados, iniciada na década de 80, acabou por demandar a atuação federal, principalmente a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por meio de planos econômicos nacionais (Plano Real – 1994) e de austeridade fiscal na repactuação das dívidas estaduais. Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) inaugurou o legado petista na condução do governo que ultrapassou mais de uma década e cuja principal bandeira foi a expansão do gasto com políticas sociais conduzidas pela esfera central (LASSANCE, 2013; AFONSO, 2016b).

Ao dar continuidade às políticas federais de caráter universal, a União se aproximou cada vez mais dos municípios. Na última década, a política macroeconômica e os programas sociais vêm sendo empreendidos pela esfera federal. O governo passou a ter ligação mais direta com os municípios do que com os estados na execução de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social (MONTEIRO NETO, 2013). Houve universalização, e consequente vinculação de grande parte das políticas/programas (ARRETCHE, 2010; LASSANCE, 2013).

Os municípios, a partir da Emenda Constitucional (EC) n° 29/2000, passaram a destinar 25% das suas receitas para educação e 15% para a saúde. Além da vinculação, isso ocorre porque a Constituição estabelece competências comuns aos três entes que envolvem políticas públicas como saúde, educação, moradia e saneamento básico (BRASIL, 1988, art. 23). Nas áreas ligadas ao desenvolvimento urbano (habitação, infraestrutura urbana e transportes urbanos), os prefeitos têm maior autonomia na alocação dos recursos se comparadas à educação e à saúde. Portanto, o grau de autonomia financeira e a capacidade de execução estratégica variam a depender da política pública, gerando consequências nos resultados alcançados e nos tipos de atores mobilizados em cada área temática (ARRETCHE, 2004; AFONSO, 2016a).

Já a compensação das esferas tributadas e a redistribuição dos recursos são feitas por meio das transferências intergovernamentais. A condução dos repasses assegura a

coordenação e uniformização dos procedimentos de execução das políticas públicas, garantindo maior eficiência ao processo. É fato que essa vinculação impacta as unidades subnacionais. Como a maioria dos gastos vinculados são constantes, pois são formalizados constitucionalmente, e para a manutenção de programas e políticas públicas, o espaço para a negociação política por mais recursos é marginal e quase inexistente. Até as transferências voluntárias advindas de dotações ou convênios são experiências cooperativas que fortaleceram o processo de municipalização conduzido pela União (AFONSO, 2016a).

Resultados empíricos mostram que estados cuja base econômica dependa da produção de extrativos minerais e vegetais, basicamente as jurisdições mais pobres, têm baixa autonomia, o que sugere que estes estados são altamente dependentes de recursos da União. Os repasses não servem apenas para redução das desigualdades regionais por meio de transferências de recursos para setores predeterminados, como também são fundamentais para a própria continuidade das subunidades (VERGOLINO, 2013).

Historicamente sempre houve distanciamento no equilíbrio de poder entre os estados ricos e pobres no país, perpetuando a desigualdade entre eles (ARRETCHE, 2010). Nesse sentido, o atrito delimitado pelas diferenças econômicas entre as regiões pode ser capaz de mobilizar os estados de maneira macrorregional, visto que os interesses em relação aos assuntos fiscais são compartilhados (MONTEIRO NETO, 2013). Um dos propósitos deste trabalho consiste justamente em verificar se a atuação estadual nas tramitações legislativas sobre assuntos fiscais ocorre segundo a dimensão Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, conforme sugere essa literatura.

Os fundos de participação municipal (FPM) e estadual (FPE) estão entre as principais fontes de recursos subnacionais. Em 1994, o montante de transferências para esses fundos foi limitado pelo Fundo Social de Emergência (FSE), o que ampliou ainda mais o predomínio do Executivo na alocação das receitas (OLIVEIRA, 2013, p. 562). Atualmente, o FSE foi substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), que, com a aprovação da EC n° 93/2016, permite que a União gaste livremente até o ano 2023 o limite de 30% de todos os tributos federais antes vinculados.

É clara a predominância da esfera central em relação aos demais entes. Além de ser a principal fonte de transferências e a condutora de políticas de caráter universal, também é a responsável pela arrecadação da maioria dos tributos. O governo federal é

responsável por grande parte da arrecadação direta, sua capacidade fiscal é desproporcionalmente superior aos demais entes, como mostra a Figura 1.

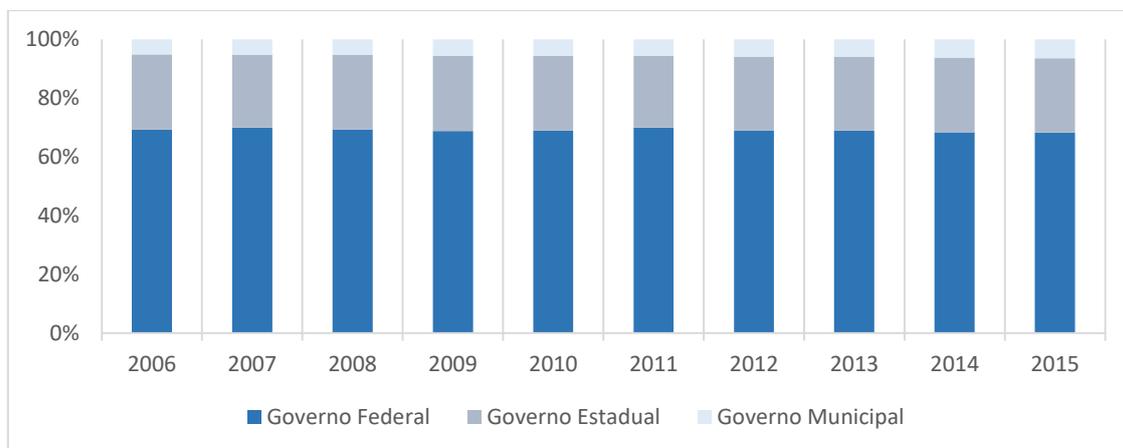


Figura 1 – Capacidade de arrecadação por ente federado

Fonte: Receita Federal (2016) - Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad).

Há, portanto, desequilíbrio fiscal da arrecadação nos diferentes níveis. Mesmo que a Constituição de 1988 tenha contribuído para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, ela acabou concebendo um arranjo federativo complexo que exacerbou os conflitos e as tensões nas relações fiscais verticais (entre os níveis da federação) e, sobretudo, nas horizontais (entre unidades do mesmo nível) (AFONSO, 2016a).

O maior exemplo de conflito horizontal é a guerra fiscal entre os estados: os governos reduzem as alíquotas do Imposto sobre circulação de mercadoria e prestação de serviços (ICMS) e fazem concessões fiscais para atrair investimentos do setor industrial a fim de estimular empregos e a economia local. Na prática, essas disputas têm caráter predatório e afetam negativamente a capacidade concorrencial e de arrecadação estadual (MONTEIRO NETO, 2013; AFONSO, 2016a).

Essa aparente guerra *hobbesiana* de todos contra todos fundamentou uma das hipóteses deste trabalho. É possível que esse comportamento predatório entre os estados seja reproduzido na atuação destes em relação aos processos legislativos sobre assuntos fiscais.

O art. 146, inciso I, da Constituição Federal estabelece que “cabe à lei complementar dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Mesmo que as perdas globais geradas pela guerra fiscal sejam evidentes, não se criou, até hoje, lei complementar

federal que discipline e compatibilize as 27 legislações estaduais existentes sobre o ICMS. A falta de regulamentação constitucional depois de três décadas evidencia o impacto dos conflitos federativos no processo legislativo. Não parece haver espaço político para a aprovação dessa legislação.

O ICMS é o imposto estadual de maior arrecadação global e é exemplo significativo do traço regressivo da tributação brasileira. Boa parte do montante arrecado é indireto, ou seja, há repasse de parte ou do total dos encargos a terceiros. Como a incidência recai sobre bens de consumo com tarifas fixas, proporcionalmente, pessoas com menor renda pagam mais. Ou seja, a carga tributária é mais onerosa aos que têm menor capacidade de contribuir – regressiva -, o que torna a superação das desigualdades sociais tarefa ainda mais árdua (REZENDE, 2012).

Se os estados parecem falhar em algum aspecto, a função é executada pela esfera central (RIKER, 1975, p. 105). É o caso tanto da renegociação das dívidas estaduais quanto do processo de vinculação de receitas, uma vez que o governo federal tomou a iniciativa sobre esses assuntos a fim de restringir e coordenar o comportamento fiscal subnacional.

Na década de 80, a autonomia dos bancos estaduais e a baixa responsabilidade fiscal tornaram os bancos os grandes credores dos municípios e dos próprios governos estaduais. Como resultado, a dívida interna das esferas subnacionais cresceu drasticamente na década de 90 (MONTEIRO NETO, 2013; ABRUCIO *et al.*, 2013).

A União interviu por meio da renegociação dos encargos das dívidas estaduais em até trinta anos com metas específicas e compromissos fiscais (Lei nº 9.496/1997), da federalização dos empréstimos, da privatização de bancos e empresas subnacionais e de regras disciplinadoras de concessão de créditos. Sobre essa renegociação realizada em 1997, a garantia do repasse das receitas próprias, das provenientes do Fundo de Participação Estadual (FPE) e dos gastos com pessoal ficou condicionado ao pagamento de prestações da dívida pelos entes subnacionais (LEITE, 2005).

Em 2001, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabeleceu um novo marco fiscal, pois passou a responsabilizar os estados e a criar medidas que dificultaram a contração de novas dívidas (MONTEIRO NETO, 2013; ABRUCIO *et al.*, 2013, p. 140).

Enquanto os estados sofreram progressivas limitações fiscais, os municípios receberam, cada vez mais, injeção direta de recursos advindos do governo central para a promoção das políticas sociais (MONTEIRO NETO, 2013; ABRUCIO *et al.*, 2013).

Os governos regionais são autônomos, com interesses, poderes de barganha e competências próprias, que fazem parte do pacto federativo e não são apenas meros agentes passivos do contexto institucional nacional. Os limites da atuação federativa com foco exacerbado no municipalismo já foram bem apontados pela literatura (SOUZA, 1996; FERNANDES; WILSON, 2013; FERNANDES; ARAÚJO, 2015).

Nos últimos anos, a discussão sobre a dívida pública e os déficits federativos vêm ganhando contornos mais complexos frente à desaceleração da atividade econômica e ao afrouxamento fiscal. Embora o “arrocho fiscal” tenha reequilibrado as contas públicas estaduais, estudos realizados por Gobetti (2010) apontaram redução dos investimentos e gastos em infraestrutura nos estados entre 1998-2006.

Paralelamente, de 2007 a 2012 as despesas com pessoal apresentaram crescimento proporcional superior às receitas, o que diminuiu a capacidade de investimento dos estados nos últimos anos, conforme mostra a Figura 2.

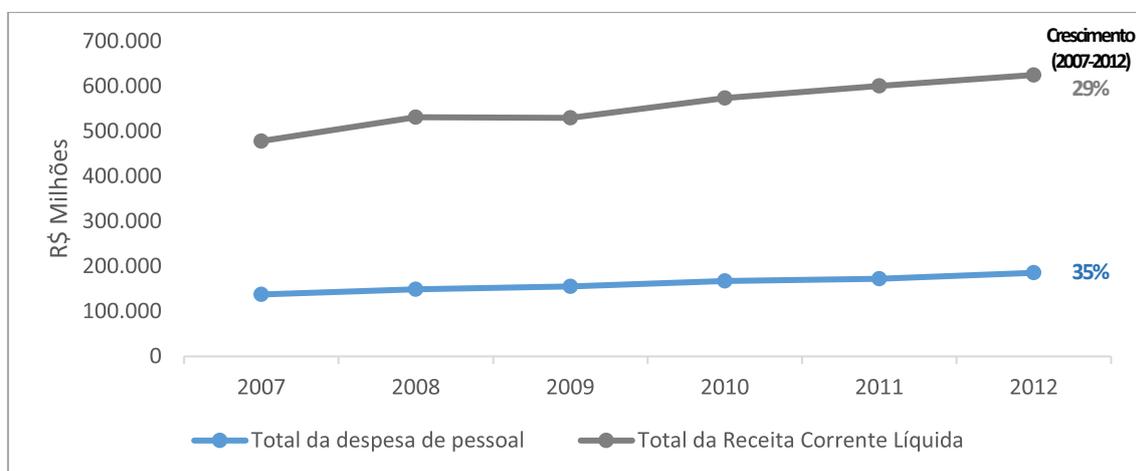


Figura 2 – Despesa com pessoal *versus* Receita Corrente Líquida (RCL) nos estados
 Fonte: adaptado de Rezende, Carneiro e Rezende (2014, p. 13).

Esse crescente descompasso das contas estaduais e as distorções das condições de pagamento são preocupantes, pois já faziam mais de dez anos que os contratos firmados em 1997 não eram revisitados. A situação emergencial de calamidade financeira em que se encontram alguns estados brasileiros, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande

do Sul, levou a União a rediscutir o indexador monetário (LC n° 148/2104). O que abriu espaço para a retomada da agenda sobre as renegociações das dívidas estaduais (LC n° 151/2015, LC n°156/2016 e LC n° 159/2017).

Essa agenda gera impacto na estrutura fiscal, principalmente no que diz respeito aos interesses subnacionais. Mesmo que os governos estaduais tenham tido pouco destaque frente ao cenário de centralização da arrecadação na figura da União e ao processo de municipalização (MONTEIRO NETO, 2013; AFONSO, 2016a), é necessária uma reorientação da literatura para que também compreenda o papel dos entes estaduais (MONTEIRO NETO, 2013, p. 30).

2.2 A Dinâmica Legislativa

A maneira como o sistema político se organiza tem impacto no desenho federativo, na estrutura administrativa e no grau de descentralização/centralização política do país. Nesse sentido, esta Seção se divide em duas partes.

A primeira parte enfatiza a literatura majoritária sobre presidencialismo de coalizão, que destaca a supremacia do Executivo e dos líderes partidários no processo legislativo, inclusive quando estão em foco temas que, em princípio, implicam em perdas subnacionais (ARRETCHE, 2007). O grande impasse dessa abordagem é que normalmente explica o processo legislativo do ponto de vista “macro”. É limitador compreender a dinâmica congressional com o olhar direcionado quase que exclusivamente para o Executivo, como fazem grande parte dos cientistas políticos (ARAÚJO; SILVA, 2012).

A segunda parte aponta casos da influência estadual na arena fiscal abordados por alguns autores, vista a necessidade de reinserir a questão estadual nos debates legislativos.

2.2.1 Revisitando o presidencialismo de coalizão

A corrente majoritária que explica a governabilidade no Brasil, “o nosso presidencialismo de coalizão”, usando a expressão de Abranches (1988), enfatiza a capacidade institucional de o Executivo implementar sua agenda no Legislativo.

O Presidente da República é detentor de poderes institucionais de grande monta e, nessa perspectiva, também possuiria capacidade de restringir o comportamento fiscal subnacional. Entre os poderes, destacam-se a iniciativa privativa de certos assuntos (BRASIL, 1988, art. 61, § 1º), a iniciativa orçamentária federal, a autoridade em relação a execução das emendas parlamentares, a capacidade de editar medidas provisórias com força de lei, o poder do veto presidencial às leis e a possibilidade de solicitar urgência constitucional para projetos de sua iniciativa (idem, art. 64, §1º) (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007).

A presidência também é responsável pela contratação de ministros, definição dos gastos orçamentários e da agenda do governo, além de influenciar na composição da Mesa Diretora das Casas Legislativas (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007). Caso ele reúna uma coalizão majoritária e estável nas duas Casas Legislativas, como regra, terá grandes chances de aprovar as matérias de seu interesse (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006).

Há abordagens críticas sobre os custos decorrentes das negociações nesse sentido e sobre a capacidade de estabilidade desse sistema (RENNÓ, 2006; ABRANCHES, 2015), mas mesmo os autores críticos não refutam a força política do Executivo na esfera legislativa.

Além do Executivo forte, a inclinação à centralização decisória replica-se no próprio poder Legislativo, uma vez que, dotados de poderes, os líderes partidários juntamente com a Mesa Diretora definem a agenda de votação do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006). Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) levantaram evidências robustas de que os líderes partidários influenciam o comportamento dos parlamentares, ainda mais se comparada a sua atuação a outras formas de ação coletiva dentro do Congresso, como frentes parlamentares temáticas e bancadas estaduais.

Segundo essa literatura, a União seria muito mais eficiente e poderosa na coordenação de suas preferências do que os estados. Nessa linha, diversos trabalhos da área de estudos legislativos vêm utilizando o Índice de Apoio ao Governo (IAG) e o Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP), criados por Nicolau (1999), a fim de verificar a intensidade de cada uma dessas orientações nos processos legislativos. Esses instrumentos foram utilizados neste trabalho juntamente com mais dois que foram desenvolvidos para esta pesquisa (IOG; IFPE) e estão detalhados na Subseção 3.4.2.

A recente pesquisa de Moraes *et al.* (2017) sobre a disciplina parlamentar nos governos Dilma e Temer, que utilizou esses mesmos índices, mostrou que as taxas são mais baixas em tempos de turbulências políticas. A defesa da disciplina da coalizão e da fidelidade partidária incorre no perigo de negligenciar o fato de que os parlamentares podem organizar suas ações por vias alternativas.

Abranches (1988) incluiu a lógica regional e a federação entre os elementos de análise do presidencialismo de coalizão. Abrucio (1998) já alertava que presidente forte, com maioria congressual, é condição necessária, mas não suficiente para a aprovação de leis. Nesse sentido, uma das hipóteses apresentadas nesta pesquisa busca discutir se a posição do Executivo e dos líderes partidários compõe a orientação “dominante” na arena legislativa quando os assuntos afetam os interesses dos governos subnacionais no âmbito fiscal.

Araújo e Silva (2012; 2013) apontam para uma série de lacunas sobre o papel dos parlamentares e de outros atores no processo legislativo, que frequentemente restam subvalorizados pela ênfase excessiva no poder do Executivo e dos líderes partidários. Eles propõem estudos de médio alcance que completem essas lacunas, principalmente quando direcionados a campos temáticos específicos. “O número de possibilidades estratégicas existentes no Congresso Nacional é imenso, revelando uma face mais complexa do que a normalmente retratada” (ARAÚJO; SILVA, 2012, p. 72).

No âmbito das análises que abordam as formas de ações dentro do Legislativo, é importante reconhecer algumas características dos congressistas. É natural que os relatores, ainda mais na discussão fiscal, que é uma área bem específica e de interesse do governo, se enquadrem como *agenda holders*, com perfil de *seniority* (experiência política) e influência nas discussões e nas articulações em favor do trâmite legislativo (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Paralelamente, os relatores normalmente possuem a capacidade de filtrar os assuntos que iriam à plenário (*gatekeeping*) (LIMONGI, 1994). Os parlamentares também podem atuar como agentes mediadores, responsáveis por estabelecer o diálogo/acordo entre os demais, chamados de *policy broker* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 122 e 155).

É importante destacar que esses conceitos não estão necessariamente relacionados entre si ou ligados à figura exclusiva do relator, pois cada tramitação possui parlamentares relevantes com diferentes características, e podem depender também do assunto em discussão. Desta maneira, a concretização desses atributos pode ocorrer de maneira simultânea ou não (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Nos temas fiscais e orçamentários, o questionamento sobre o papel dos relatores e outros parlamentares mantém-se importante, mesmo com o controle institucional do Executivo nesse campo.

A seguir, é abordada a literatura sobre a influência estadual no Congresso, assim como alguns casos já identificados pela literatura em que houve esse tipo de pressão na arena legislativa.

2.2.2 O Impacto estadual no comportamento parlamentar

A competência exclusiva do Senado Federal para elaborar resoluções que disciplinam contratação de operação de crédito interno e externo das unidades subnacionais (BRASIL, 1988, art. 155, § 2º, inciso V), as alterações realizadas nas leis orçamentárias, a aprovação do caráter impositivo das emendas parlamentares (EC nº 86/2015) e a frequente postergação da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apontam para a capacidade ativa do Legislativo em participar dos processos decisórios para além da mera influência do Executivo.

Ainda sobre as leis orçamentárias e os entraves legislativos, em conformidade com o art. 165, § 9º, inciso I, da Carta Magna, lei complementar disporá sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais”. Entretanto, essa lei não existe no ordenamento jurídico e os prazos seguidos para a aprovação das leis orçamentárias ainda

são os estabelecidos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC), o que parece evidenciar que a capacidade do Executivo em coordenar o comportamento parlamentar apresenta limitações, pois as pressões estaduais “emperraram” a aprovação da medida.

É importante compreender que nem sempre é possível manter a coalizão partidária sob controle. A lógica do presidencialismo de coalizão pode se enfraquecer quando recursos estaduais¹ são colocados diretamente em pauta. A tramitação de assuntos fiscais demanda o resgate de outras teorias capazes de explicar o impacto regional nas votações, mesmo quando há entraves regimentais, partidários e do governo (MELO, 2005).

A Lei Kandir (Lei Complementar n° 87/1996), por exemplo, é retratada pela literatura como uma das maiores derrotas aos estados exportadores frente à União (ARRETCHE, 2009, p. 389). Contudo, a própria lei estabeleceu fundo para compensar essas perdas. Similarmente, as medidas fiscais adotadas a partir da década de 90 - criação de fundos constitucionais, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vinculação de gastos a áreas específicas e Desvinculação de Receita da União - não representariam graves prejuízos à capacidade arrecadatória e à autonomia subnacional, pois são consequências do objetivo primordial de reestabelecer o equilíbrio fiscal do país e de recuperar as economias estaduais (LEITE, 2005; AFONSO, 2016b).

No ano de 1994, o processo de inflação e o aumento da dívida interna dos estados culminaram no esgotamento das receitas. A solução encontrada foi estender o prazo da dívida: a União renegociou o pagamento em até trinta anos com metas específicas e compromissos fiscais (Lei n° 9.496/1997). Complementarmente, a LRF dificultou a contração de novas dívidas. Nos anos subsequentes, a renegociação ganhou contornos cada vez mais complexos e envolveu os auxílios emergenciais. Os estados utilizaram a discussão como oportunidade para pressionar o governo por mais recursos (AFONSO, 2016b).

A atuação defensiva manteve o *status quo* adquirido e o veto às mudanças indesejáveis. Recentemente, o maior obstáculo à aprovação da repactuação está no desenho que é bem mais favorável aos estados mais endividados, sendo estas as economias mais industrializadas e com melhor dotação de infraestrutura física e social,

¹ A mesma afirmação aplica-se aos recursos municipais, mas estes não são objeto desta pesquisa.

pois foram financiadas, no passado, pelo próprio endividamento. No outro extremo, as unidades menos desenvolvidas não tiveram parâmetros de renegociação tão vantajosos devido aos seus níveis de endividamento inicial mais baixos (AFONSO, 2016b).

Diante desse desequilíbrio nas condições de pagamento da dívida, os estados têm buscado vias judiciais para solucionar os conflitos federativos e se tornado mais reativos às propostas oriundas do governo central. Esse quadro pode explicar, pelo menos em parte, o adiamento do ajuste fiscal e os entraves que envolvem a aprovação da Reforma Tributária. As fracassadas tentativas de reforma mais amplas, como a que propunha o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), e a aprovação de meros ajustes pontuais na discussão tributária parecem ser evidências do poder de veto dos governadores às mudanças no mecanismo de arrecadação nos entes federados (JUNQUEIRA, 2010).

Há também o polêmico projeto dos *royalties* de petróleo (PL n° 5938/2009). Com a descoberta da camada do Pré-Sal, no ano de 2009, os recursos dos *royalties* do petróleo extraídos da área litorânea do Sudeste, que até então eram dos estados da região (Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo), passariam a ser igualmente distribuídos com todos os demais estados. No Congresso, prevaleceu a regra da maioria nas votações: numericamente, os estados favoráveis à medida eram maiores que os contrários. O embate acabou sendo arbitrado pelo Judiciário, que optou pela inconstitucionalidade da lei, mantendo a lógica inicial que favoreceria apenas as unidades da região produtora (JUNQUEIRA, 2010, p. 82).

Os casos apresentados acima enfraquecem a afirmação de que a orientação partidária é sempre predominante na arena legislativa e são exemplos de que o interesse estadual pode sim prevalecer. O governador, devido à proximidade espacial, é um dos principais intermediadores na relação entre eleitores e representantes, pois é capaz de introduzir cabos eleitorais na administração pública local, transferir verbas e executar obras públicas (ABRUCIO, 1998).

Ao analisar a “supremacia” das medidas provisórias apresentadas no pós-1988, Abrucio constatou que o teor das aprovações envolvia geralmente temas emergenciais e urgentes. O Plano Real seria o melhor exemplo de como as bancadas estaduais são capazes de agir de forma cooperativa em prol da aprovação (ABRUCIO, 1998).

Com a crise nos governos estaduais (MONTEIRO NETO, 2013), essa lógica sofreu abalos, mas não se desfaz por completo dentro da estrutura federativa. Abrucio (1998) acredita que as votações durante os anos eleitorais e a possibilidade de “eleições casadas” entre parlamentares e governadores também modificam a orientação parlamentar em favor das políticas regionais. Devido às incertezas do cenário político em anos eleitorais, as chances de votação de matérias estruturantes e polêmicas são reduzidas.

Unir-se ao governador é vantajoso para o parlamentar que almeja a reeleição ou ainda quando há a ambição de conquistar cargos eletivos no Executivo estadual ou municipal (MELO, 2005).

Para além da estrutura política, a defesa regional em conflitos federativos pelos parlamentares, mais que a acomodação de meros interesses particulares, representa uma maneira de buscar legitimidade de seus mandatos mediante o atendimento às bases que os elegeram, principalmente em temas federativos que afetem, direta ou indiretamente, a capacidade de arrecadação dos governadores: são visíveis os estados que ganham ou perdem com a aprovação das medidas. A questão é cara aos senadores, eleitos segundo a lógica federalista (MELO, 2005), mas também é relevante na Câmara dos Deputados, já que o distrito eleitoral equivale ao território dos estados.

Assim, embora as discussões fiscais façam parte de um tema complexo, que altera o funcionamento da base econômica do país, os custos e ganhos gerados muitas vezes são claramente identificados, o que torna a expectativa de comportamento dos eleitores previsível. Em *The logic of congressional action*, Arnold (1991) busca definir os padrões de ação dos três principais atores envolvidos na arena política: os cidadãos, cuja ação depende dos benefícios e expectativas geradas sobre o parlamentar; os legisladores, que tomam decisões antecipando as preferências de seus eleitores; e os líderes, que agem a fim de construir bases de apoio nas votações. Em síntese, o processo legislativo é marcado pela antecipação de comportamentos com base nas expectativas geradas.

Nessa lógica, não é plausível esperar que um parlamentar vote favoravelmente a uma perda grave da arrecadação de seu estado, o que pode representar uma grave ameaça eleitoral. A expectativa gerada pela quantidade de votos recebidos pelo congressista na arena eleitoral acaba pesando na sua decisão legislativa. Nesse raciocínio, tende a predominar a defesa do interesse da região pela qual o parlamentar foi eleito, mesmo que a posição do partido contrarie os interesses dos estados que pertencem.

Na questão da renegociação das dívidas estaduais, é esperado que o congressista se mobilize para aprovar melhores condições de pagamento para seus estados de origem, quando não houver efeitos que contrabalancem isso. A conexão eleitoral é notória, pois os parlamentares têm incentivos para atender as demandas dos eleitores de sua região.

Abranches (1988) destaca que a formação de coalizões políticas no Brasil segue uma lógica que apresenta dois eixos: o partidário e o regional (estadual). Para ele, seria esse elemento que esclareceria a ocorrência de “grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional” (ABRANCHES, 1988, p. 22). Essa preocupação com a lógica regional não costuma ser lembrada nas referências ao autor.

Há também os que defendem que o “poder dos governadores” não se sustentou empiricamente a partir da década de 90, principalmente com o endividamento fiscal dos estados e a progressiva centralização fiscal na União, conforme exposto na Seção anterior. Entretanto, segundo esse raciocínio, como é possível explicar a dificuldade em se aprovar medidas na área fiscal nos últimos anos? Os recursos de patronagem e o *pork-barrel* não foram suficientes para moldar o comportamento dos parlamentares em torno dos interesses do governo federal?

Embora haja indícios na literatura sobre a influência dos governadores nas decisões legislativas, apenas o estudo detalhado de processos decisórios concretos será capaz de desvendar o comportamento parlamentar nos assuntos fiscais, verificando se estes realmente passaram a negociar e a se articular não mais como membros de um partido, mas, principalmente, como integrantes de uma bancada estadual.

2.3 Mudanças Graduais na Renegociação das Dívidas Estaduais

Conforme exposto anteriormente, a influência partidária e o presidencialismo de coalizão não são suficientes para explicar o comportamento parlamentar nas discussões fiscais, especialmente as que impactam as receitas das esferas subnacionais. Dito isto, esta Seção contextualizará o processo de renegociação das dívidas estaduais a partir de uma perspectiva institucional que realça o processo histórico e as mudanças incrementais, destacando os desdobramentos e as trajetórias fiscais que culminaram na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Primeiramente, é importante comentar sobre a abordagem incremental e a dependência de trajetória. Nos primórdios, Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) identificaram que as distribuições de recursos para uma política pública dependem de uma série de decisões marginais e anteriores. Cada nova ação do governo passa a ser incremental. Ou seja, ações realizadas no passado constroem o comportamento futuro, indicando o sentido em que as políticas públicas tendem a evoluir (SOUZA, 2006).

Pierson (2000; 2004) é um dos principais autores que trouxe a questão da dependência de trajetória para a Ciência Política. Em resumo a *path dependence* é uma explicação do processo histórico de um acontecimento primário que, com o passar do tempo, irá afetar os possíveis resultados de eventos no futuro.

Ele apresenta o conceito de processo de autorreforço ou *feedback* positivo. Uma vez estabelecido o momento inicial, cada passo nessa trajetória é um autorreforço do caminho que se percorreu. Há retornos crescentes, pois uma determinada decisão reforça a probabilidade de que as ações futuras sejam naquele mesmo rumo, em que o custo de reversão daquela trajetória é muito alto (PIERSON, 2000; 2004).

Ao conceber as instituições de forma continuada, criadas para serem duradouras, os estágios iniciais constituem marcos fundamentais, pois definirão o futuro daquela instituição. A primeira escolha tem peso decisivo nas ações futuras (PIERSON, 2000; 2004).

Nessa linha de que as mudanças são graduais e de que as instituições tendem a permanecer, Mahoney e Thelen (2010) criaram uma taxonomia que propõe quatro tipos

de mudanças graduais que podem ocorrer no seio de uma instituição: *layering*, *drift*, *displacement* e *conversion*. Essa tipologia foi utilizada neste trabalho.

Em resumo, o *layering* significa anexação de novos elementos, ou seja, a introdução de novas regras, como emendas, regulamentações etc. O *drift* relaciona-se a mudanças no ambiente externo cujo impacto tem como resultado a negligência ou o reforço da regra adotada, mas sem chegar a extingui-la. O *displacement* é uma mudança mais “radical”, em que há substituição das intuições pré-existentes, essa alteração pode ser gradual ou crítica. Por fim, o *conversion* transforma a maneira como a regra é aplicada, sem necessariamente alterá-la de fato, pois apenas reorienta a sua forma de aplicação (MAHONEY; THELEN, 2010).

O Quadro 1 elucida essas quatro categorias:

| Tipo | <i>Displacement</i> | <i>Layering</i> | <i>Drift</i> | <i>Conversion</i> |
|---|---------------------|-----------------|--------------|-------------------|
| Remoção de regras antigas | Sim | Não | Não | Não |
| Negligência das regras antigas | — | Não | Sim | Não |
| Mudança de impacto ou reforço da regra antiga | — | Não | Sim | Sim |
| Introdução de novas regras | Sim | Sim | Não | Não |

Quadro 1 – Tipos de mudanças graduais

Fonte: Mahoney e Thelen (2010).

Há também aqueles autores que acreditam que certas mudanças, quando radicais ou profundas, são capazes de criar novos legados ou paradigmas, são os momentos chamados de conjuntura crítica (COLLIER; COLLIER, 2002).

A argumentação dos defensores do incrementalismo é replicada na arena fiscal, pois as alterações atendem a inovações limitadas e as mudanças se caracterizaram como demoradas e graduais (PIERSON, 2000, 2004; SOUZA, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010; JUNQUEIRA, 2015).

Os processos legislativos referentes à criação da LRF foram marcados por uma intensa negociação, pois exigiam compromisso mútuo dos entes federados. Leite (2005) chegou a essa conclusão por meio de entrevistas com atores-chaves envolvidos, o que reforça o fato de que o processo legislativo não deve ser captado somente pela análise da legislação aprovada e pelas respectivas votações em plenário, mas também pela percepção de interação e construção de consenso entre os atores. A negociação é marcada

por avanços e recuos da proposta inicial e pelo compartilhamento e construção de novas ideias (LEITE, 2005).

Os atores envolvidos - individuais ou coletivos – se mobilizam a partir de seus próprios interesses pessoais, mas também por processos institucionais de socialização (SOUZA, 2003 *apud* LEITE, 2005). Por exemplo, a ideia de responsabilidade frente às crises inflacionárias sofridas pelos estados foi importante para compreender a construção institucional do arcabouço de regras que geraram o consenso sobre a necessidade de um novo ordenamento fiscal, principalmente para os governadores, pois estes tinham interesse no ajuste fiscal e na recuperação financeira de seus estados (LEITE, 2005).

A fim de compreender os processos que envolveram o endividamento e a renegociação das dívidas, é preciso contextualizar os acontecimentos, pois há um conjunto de fatores históricos, institucionais e conjunturais que explicam o funcionamento da área fiscal. Com a Constituição Federal de 1988, o protagonismo do Congresso Nacional aumentou, uma vez que o Poder Legislativo passou a exercer controle prévio e efetivo sobre matérias relacionadas à realização de gastos, subsídios, criação de tributos e renúncia fiscal (LASSANCE, 2013).

Falando especificamente da dívida pública dos estados, houve três importantes e abrangentes leis ligadas à renegociação: Lei nº 7.976/1989, Lei nº 8.727/1993 e Lei nº 9.496/1997. A primeira tentativa de renegociação da dívida externa estadual ocorreu em 1989, mas com poucas repercussões práticas. Como consequência, o início da década de 90 foi marcado por políticas fiscais frouxas e consequente expansão do endividamento interno dos estados devido à inflação agravada pela emissão descontrolada de títulos e pela dívida mobiliária e bancária (ABRUCIO *et al.*, 2013).

A situação exigia novas regras para o endividamento a fim de viabilizar o pagamento e evitar a inadimplência. Neste sentido, a Lei nº 8.727/1993 permitiu o bloqueio das receitas tributárias próprias dos estados, como do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), caso estes não pagassem as prestações. No mesmo ano, a Emenda Constitucional (EC) nº 3/1993 reduziu ainda mais as fontes de crédito (LEITE, 2005).

Em julho de 1994, as dívidas estaduais giravam em torno de 20,6 bilhões e já passavam dos 37,1 bilhões em outubro do ano seguinte. O plano de estabilização

monetária (Plano Real) causou um crescimento explosivo do saldo das dívidas estaduais devido às altas taxas de juros aplicadas à dívida mobiliária estadual (LEITE, 2005).

Até 1997, os custos para pagamentos se tornaram extremamente onerosos. O governo federal passou a assumir as dívidas dos estados, mas com a condição de que estes cumprissem as regras impostas pela Lei nº 9.496/1997. A garantia do repasse das receitas próprias, das provenientes do Fundo de Participação Estadual (FPE) e dos gastos com pessoal estava condicionado ao pagamento de prestações da dívida. Mesmo assim, quem realmente passou a arcar com os ônus financeiros foi a União. A federalização das perdas foi inevitável, pois para refinarciar a dívida estadual, a União assumiu os custos de retroação da dívida e teve que oferecer condições de pagamento de longo prazo (até trinta anos) (LEITE, 2005).

O processo de negociação teve seu ápice com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, cuja votação na Câmara teve 385 votos a favor, 86 contrários e 4 abstenções, demonstrando uma ampla base de apoio à proposta. Segundo Tavares (2005), “a nossa cultura político-administrativa, até a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, era caracterizada pela falta de compromisso institucional em relação à dívida”.

Além de metas claras e limites de gastos com pessoal e do próprio endividamento, as sanções institucionais para os casos de não cumprimento se tornaram mais rigorosas, vedando, inclusive, novas renegociações entre os entes da federação, conforme dispõe art. 35 da LRF. Essa lei foi a resposta mais centralizadora ao comportamento fiscal dos entes federados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, garantindo a disciplina fiscal em todos os níveis de governo por meio de fortes restrições fiscais na alocação das receitas nos níveis subnacionais (LEITE, 2005).

Mesmo com as três renegociações que antecederam a LRF, somente após sua aprovação as contas e o quadro fiscal voltaram a se reequilibrar, como mostra a Tabela 1.

| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Δ Final |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|
| 1,70 | 1,73 | 1,95 | 1,83 | 1,74 | 1,53 | 1,43 | 1,30 | 1,19 | 1,13 | 1,12 | 1,04 | -0,6 |

Tabela 1 – Relação entre Dívida Corrente Líquida (DCL) e receita corrente dos governos estaduais
Fonte: Silva *et al.* (2013, p. 22).

Os resultados demonstraram que a LRF teve efeito positivo sobre o esforço fiscal, uma vez que a razão entre o montante da dívida e a receita líquida real dos estados caiu quase pela metade.

Diante do exposto, é possível afirmar que a profunda crise em que se encontravam os estados no final da década de 80 exigiu mudanças significativas no ordenamento fiscal: as políticas frouxas foram substituídas por um novo legado de maior centralização e rigidez fiscal, cujo ápice foi a LRF. Segundo Collier e Collier (2002), esses “momentos” de mudanças profundas são chamados de conjunturas críticas.

A partir de 2000, a discussão sobre a renegociação da dívida dos estados está atrelada à LRF. Todas as mudanças subsequentes compreenderam inovações limitadas. A tendência é de perpetuação das instituições e decisões anteriores, cujo custo/benefício de grandes inovações torna-se pouco desejável ao passo que o aperfeiçoamento com bases em medidas já adotadas é mais razoável. Essa é uma análise racional que explica o funcionamento das instituições, pois mantém a estrutura e tem baixos custos (PIERSON, 2000, 2004; SOUZA, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010; JUNQUEIRA, 2015).

Por muito tempo, os parâmetros da renegociação foram suficientes para garantir a sustentabilidade das dívidas estaduais. Entretanto, desafios recentes como o afrouxamento fiscal e a redução da atividade econômica colocam em dúvida a sustentabilidade futura, uma vez que há redução do resultado primário dos governos estaduais frente à evolução da dívida líquida, como mostra a Figura 3.

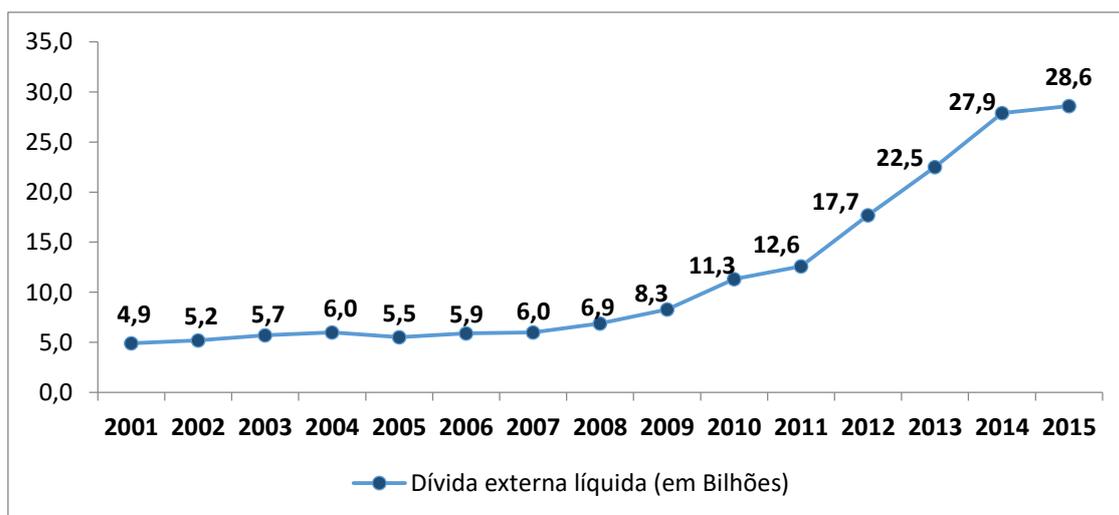


Figura 3 – Dívida externa líquida dos governos estaduais (2001-2015)

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em <<https://www.bcb.gov.br/htms/infcon/seriehist/DLSPComposicao.asp>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

Uma das possíveis explicações é que os estados têm cada vez mais incentivos para gastar além de suas capacidades, transferindo os déficits da dívida para o governo federal. Pelo menos treze dos 27 estados já procuram revisar as condições de pagamento da dívida estabelecidas em 1997 (MENDES, 2016).

O incrementalismo é uma forma de perceber as transformações como graduais e contínuas, cujo sistema de acerto/erro modifica gradualmente as políticas (DYE, 2009, p. 110-117). Não é por acaso que, após os anos 2000, a renegociação das dívidas no âmbito dos entes federados só voltou a ser discutida em 2013, com o projeto de lei complementar (PLP) n° 238, que autorizou a alteração do indexador dos juros da dívida.

Essa nova fase que envolve a renegociação das dívidas estaduais é composta por quatro leis complementares, que serão objeto de análise nesse trabalho: LC n° 148/2014, LC n° 151/2015, LC n° 156/2015 e LC n° 159/2017.

Assumindo que a LRF foi um marco legal de responsabilidade fiscal no sistema federativo brasileiro, desejado inclusive pelos estados, que gradualmente passaram a almejar a recuperação econômica (LEITE, 2005), este trabalho analisou esses ajustes a partir de uma perspectiva institucional que destaca o processo histórico e as mudanças incrementais, com ênfase na análise da atuação dos governos estaduais durante a tramitação legislativa.

3 METODOLOGIA

Este capítulo descreverá as etapas de realização da pesquisa, os materiais e métodos utilizados. Babbie (2012) reconhece que o processo investigativo é natural, pois o ser humano frequentemente prediz seu futuro, atribuindo probabilidades aos eventos vindouros. Entretanto, a observação seletiva e sem instrumentos de mensuração adequados pode levar à generalização e à ocultação de parte do fenômeno em tela. As ciências sociais emergem para superar esses problemas da investigação ordinária.

Como qualquer empreitada humana, a ciência não possui neutralidade absoluta e nem está isenta de erros. Pelo contrário, a forma como o investigador percebe o mundo deriva de preferências, ou seja, é de natureza ontológica. Já a definição metodológica ocorre em um momento posterior, mediante o estabelecimento das técnicas a serem utilizadas (HALL, 2003).

A seleção das observações conciliada com a pergunta de pesquisa propiciou uma coleta direcionada que facilitou, guiada pela teoria, o estabelecimento das relações lógicas entre os processos estudados. Dito isso, este capítulo se divide em quatro subseções: a primeira estabelece os objetivos e as hipóteses, a segunda justifica o recorte de casos escolhidos, a terceira identifica as fontes de dados adotadas e a quarta e última explica os procedimentos que envolveram a análise.

3.1 Pergunta de Pesquisa, Objetivos e Hipóteses

Como apresentado na Seção 2.2, a literatura majoritária sobre comportamento parlamentar enfatiza o papel dos líderes partidários e do Executivo na disciplina das votações (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013). Entretanto, quando a discussão envolve diretamente ou indiretamente interesses estaduais, especialmente no que se refere à estrutura fiscal, essa orientação se sustenta? Como os conflitos federativos impactam no comportamento parlamentar em nível federal? Partindo dessas indagações, como exposto na Introdução, este trabalho tem como objetivo primordial responder à seguinte pergunta:

Como é a dinâmica parlamentar e a atuação dos governos estaduais nos processos legislativos que envolvem o federalismo fiscal?

O objetivo principal pode ser desmembrado nos seguintes objetivos específicos:

- Identificar os diferentes tipos de pressões exercidas sobre os parlamentares nos processos decisórios referentes a assuntos fiscais;
- Desvendar as possíveis estratégias de mobilização adotadas pelos governos estaduais nas discussões de matérias legislativas que envolvam seus interesses fiscais; e
- Desenvolver o estudo detalhado de cada um dos casos selecionados por meio da análise das entrevistas e do rastreamento do processo legislativo, tendo como foco a maneira como os grupos de pressão atuam na dinâmica parlamentar.

As hipóteses são suposições que buscam fazer ligações entre a realidade e a teoria: devem ter consistência interna (não se contradizer), plausibilidade e ser estabelecidas anteriormente, pois hipóteses “*ad hoc*” ferem a credibilidade do experimento. Este trabalho buscou comprová-las ou (não) (KING; KEOHANE; VERBA, 1994). Dito isso, duas hipóteses foram testadas:

H1: *A questão federativa é mais relevante na orientação parlamentar do que a do Executivo e dos partidos políticos nos processos legislativos que tratam de assuntos que afetam a estrutura fiscal dos estados.*

A intenção é confirmar se há influência do aspecto federativo na dinâmica parlamentar no que diz respeito à arena fiscal. Conforme apresentado na Seção 2.2, existe uma corrente do presidencialismo de coalizão que acredita que a União é muito mais eficiente e poderosa na coordenação de suas preferências do que os estados. Esta inclinação à centralização decisória replicar-se-ia no Poder Legislativo, uma vez que, dotados de poderes, os líderes partidários juntamente com a Mesa Diretora definem a agenda de votação do Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS,

2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013). Entretanto, a linha argumentativa deste trabalho defende que essa predominância não é absoluta (ARAÚJO; SILVA, 2012), pois há outras pressões que afetam a dinâmica parlamentar. Esta reinterpretação do presidencialismo de coalizão está amparada nos casos de matérias fiscais apresentados no referencial teórico em que a orientação estadual prevaleceu no comportamento parlamentar.

Assim, o propósito da primeira hipótese é justamente discutir se a posição do Executivo e dos líderes partidários compõe a orientação “dominante” na arena legislativa quando os assuntos afetam os interesses dos governos subnacionais no âmbito fiscal.

H2: *A interação entre governos estaduais ocorre de forma predatória e não-cooperativa nos processos legislativos que envolvem o federalismo fiscal.*

No plano horizontal (unidades do mesmo nível) a dinâmica das relações fiscais é marcada pelo comportamento não-cooperativo, individualista, imediatista e defensivo, sobretudo porque o ICMS ocasiona guerra fiscal (MONTEIRO NETO, 2013; AFONSO, 2016a), conforme apresentado na Seção 2.1. Acredita-se que no Congresso Nacional, especialmente nos assuntos que modificam a estrutura fiscal, esse comportamento individual, similar a um jogo de soma-zero (o ganho de um implica na perda do outro), é replicado. A hipótese apresentada enfatiza a guerra *hobbesiana* de todos contra todos, em que cada governante busca pressionar os parlamentares de seus respectivos estados a fim alcançar benefícios para sua unidade federativa.

Além da hipótese sobre a questão federativa e o comportamento individual, acredita-se que os governos estaduais atuam segundo a lógica macrorregional na tramitação de proposições legislativas que afetam seus interesses fiscais.

Isso ocorre porque as unidades federativas formam alianças estaduais esporádicas para a defesa de blocos macrorregionais (MONTEIRO NETO, 2013). Historicamente sempre houve distanciamento no equilíbrio de poder entre os estados ricos e pobres no país, perpetuando a desigualdade entre eles (ARRETCHE, 2010). Como resultado, a estrutura legal em que foram estabelecidas as condições de pagamento foram mais favoráveis aos estados mais desenvolvidos (SP, MG, RJ e RS) do que com os mais pobres, principalmente das regiões Norte e Nordeste (SILVA *et al.*, 2013, p. 31-32).

Esse atrito delimitado pelas diferenças econômicas entre as regiões é capaz de mobilizar os estados de maneira macrorregional, visto que os interesses em relação à renegociação das dívidas podem ser compartilhados.

Assim, a atuação estadual nas tramitações legislativas sobre assuntos fiscais provavelmente também ocorre segundo a dimensão macrorregional Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, conforme sugere a literatura.

Por fim, deve ser dito que o propósito foi construir hipóteses falseáveis e testá-las nos casos selecionados, assim como também desvendar como a orientação estadual impactou no comportamento parlamentar frente às outras fontes e formas de pressão política.

3.2 Justificativa da Seleção dos Casos

O estudo de caso foi a escolha para aprofundar e detalhar a dinâmica parlamentar e identificar as pressões políticas, em especial as estaduais, que permeiam a tramitação de matérias tributárias. Portanto, a intenção do recorte das observações teve como norte a escolha de proposições legislativas afetas a questões fiscais, ou seja, que propusessem mudanças na estrutura fiscal, mas que também gerassem impacto explícito nos estados. Seguindo esta opção, é esperado que, nos casos selecionados, os entes federativos regionais tenham interferido ativamente no processo legislativo.

Nada mais coerente do que escolher situações icônicas e interligadas entre si, que refletem o recente debate no Congresso sobre as renegociações das dívidas estaduais, que resultou em uma agenda composta por quatro leis complementares: LC nº 148/2014, LC nº 151/2015, LC nº 156/2016 e LC nº 159/2017.

A lógica da argumentação é de que a área fiscal, justamente por impactar no arranjo financeiro e na capacidade arrecadatória das esferas subnacionais (federalismo fiscal), é mais sensível à pressão dos entes subnacionais. Portanto, os casos escolhidos seriam representativos das proposições em que o federalismo fiscal é o foco. É esperado que os resultados deste trabalho possam ser expandidos para as demais proposições fiscais que envolvem a dinâmica parlamentar em que o interesse estadual esteja caracterizado, sem prejuízo de especificidades associadas a contextos particulares.

O desafio é explicar as diferentes influências/pressões exercida sobre os congressistas, não só durante as votações como em toda a tramitação. Coincidentemente, as (quatro) principais medidas sobre a renegociação são da mesma espécie legislativa: projeto de lei complementar (PLP²).

Sobre o rito de PLP algumas considerações precisam ser feitas. A Constituição Federal de 1988 estabelece algumas matérias que devem ser regulamentadas por lei complementar (BRASIL, 1998, arts. 7º, 14, 18, 21, 22, 25, 37 e 41, por exemplo). Esses processos tramitam em regime de prioridade, estão necessariamente sujeitos à fase plenária e têm quórum de aprovação qualificado, que exige maioria absoluta em ambas as Casas Legislativas³. Não cabe votação simbólica em plenário, o que facilita a análise política.

Esse arranjo é interessante, pois garante a simetria e semelhança entre os casos, o que facilitou a análise integrada (TROCHIN, 2011). Os cuidados na seleção da amostra asseguraram maior validade das comparações entre os casos e evitou correlações espúrias (sem relação de causa/efeito) e inferências prematuras (COLLIER, 2011).

Diferentemente da recomendação de King, Keohane e Verba (1994) em aumentar o número ou “n” de observações sempre que praticável, pois significa mais informação e relações causais com maior validade, esta pesquisa tem poucos casos (*n-small*). É importante destacar que pesquisas com “n-grande” também estão sujeitas a viés de seleção, se os casos não forem bem selecionados e estiverem rodeados de incertezas, uma vez que a realidade é demasiadamente complexa e mutável. Portanto, o que é realmente relevante é um bom desenho de pesquisa, que tome os devidos cuidados metodológicos (GERRING; THOMAS, 2011).

Em primeiro lugar, o número de observações é pequeno por uma questão lógica: não existem muitos exemplos de propostas legislativas fiscais que envolvam diretamente os estados. A maioria das propostas de reformas fiscais não são nem aprovadas, e as “minirreformas” são ajustamentos pontuais (JUNQUEIRA, 2015). Ademais, a escolha da

² PLP é a sigla adotada pela Câmara dos Deputados para Projeto de Lei Complementar, a fim de não confundir com Projeto de Lei da Câmara (PLC), nomenclatura usada pelo Senado Federal para identificar as proposições da outra Casa Legislativa.

³ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/processo-legislativo>. Acesso em: 28/01/2018.

recente rodada de renegociações parece ser simbólica no que diz respeito ao reflexo do atual comportamento parlamentar em assuntos fiscais.

Por fim, considera-se que a análise dos processos legislativos escolhidos desnudou elementos relevantes sobre a explicação da dinâmica parlamentar nos casos que envolvem interesses estaduais.

3.3 Coleta dos Dados

A etapa da coleta dos dados não envolve somente o levantamento indiscriminado de informações, pois, embora o excesso seja melhor que a falta, a pergunta de pesquisa – dinâmica parlamentar e influência das bancadas estaduais nas discussões fiscais – filtrou quais informações são mais pertinentes nos casos selecionados.

Em relação ao processo legislativo, as principais fontes de coleta foram os portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por meio das mídias/meios de comunicação, dos Diários Oficiais e outros tantos documentos disponíveis. Buscou-se compreender a tramitação legislativa detalhadamente e os principais acontecimentos em cada um dos processos das leis complementares. Uma das deficiências no campo dos estudos legislativos no Brasil é exatamente não abordar com atenção o processo decisório no Parlamento, gerando conclusões sobre ele sem os devidos rastreamentos (ARAÚJO; SILVA, 2012).

A finalidade nesta pesquisa foi acompanhar as diferentes fases (reuniões e audiências nas comissões e a fase plenária) por meio das notas taquigráficas e áudios, e elucidar as modificações que culminaram no texto final aprovado (projeto inicial, emendas, pareceres dos relatores e substitutivos, entre outros documentos). De forma complementar, foram obtidos dados nos *sites* do Tesouro Nacional, da Receita Federal, do Banco Central (Bacen), do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), do Ministério da Fazenda, do Conselho de Secretários Estaduais de Fazenda (Confaz) e do portal de notícias Agência Brasil (via Empresa Brasil de Comunicação - EBC).

Entende-se que os estudos que abordam somente a legislação aprovada e as respectivas votações parlamentares, majoritários no campo de estudos legislativos brasileiros, não são autossuficientes na explicação de todos os fenômenos relevantes.

Com a condução de entrevistas, é possível captar as negociações feitas nos bastidores e tudo aquilo que não está formalizado no processo legislativo, ou seja, as decisões por “de trás”, a “caixa preta” dos processos decisórios (LEITE, 2005).

Afinal, o processo de negociação é orientado por avanços e recuos da proposta inicial e pela construção de acordos, uma vez que os indivíduos não são mobilizados somente pelos seus próprios interesses pessoais, como também por processos institucionais de socialização (SOUZA, 2003 *apud* LEITE, 2005).

A previsão dos motivos, dos caminhos e das articulações que levaram às decisões políticas no campo fiscal se torna uma tarefa mais factível por meio da realização de entrevistas. Ademais, a condução da narrativa a partir da perspectiva de diversos atores envolvidos e dos próprios parlamentares, ou seja, em relação a terceiros, reduz a “seletividade” do horizonte inicial pré-determinado pelo pesquisador (BABBIE, 2012, p. 131). Assim, juntamente com a análise dos processos formais, as entrevistas fornecem uma visão mais completa do real funcionamento do comportamento parlamentar.

Optou-se pela organização semiestruturada das entrevistas aplicadas, pois partindo de um roteiro pré-estabelecido de perguntas (questionário), o entrevistador tem liberdade de conduzir o diálogo sobre as ações e negociações nos processos legislativos a partir da perspectiva dos agentes envolvidos (entrevistados).

O campo ocorreu entre 19/10/2017 a 19/12/2017 (dois meses). A lista inicial de possíveis entrevistados continha mais de trinta atores-chaves relevantes, mas ela se mostrou de difícil concretização. No total, foram realizadas doze entrevistas: onze presenciais e uma respondida mediante nota técnica. Seis entrevistas foram com parlamentares qualificados como atores-chaves nos processos estudados (como relatores) ou que participaram ativamente das discussões sobre a renegociação das dívidas, e seis com técnicos e especialistas do Poder Legislativo (consultoria legislativa na área econômica e assessoria parlamentar) e do Poder Executivo (Casa Civil e Ministério da Fazenda).

O questionário e as transcrições se encontram no seguinte *link*: <https://drive.google.com/drive/folders/1K28balvcFjmOIWUdsN2ByscwJEkzCYm7?usp=sharing>. Todos aceitaram ser gravados e estavam cientes da temática e do fim acadêmico da pesquisa. O tempo médio de duração de cada entrevista foi de dezenove

minutos, totalizando mais de três horas e meia de áudio, que resultaram em um arquivo de transcrição com mais de 25. 000 palavras. Foram identificados nominalmente apenas os parlamentares, os especialistas entrevistados (a pedido deles) foram diferenciados pelo cargo que exerciam à época. O Quadro 2 traz a lista completa dos entrevistados.

| Entrevistas | Nome | Dia/Duração |
|-------------|---|---------------------------|
| 1 | Deputada Érika Kokay (PT-DF) | 19/10/2017 – 20min38seg |
| 2 | Deputado Júlio Cesar (PSD- PI) | 19/10/2017 – 18min50seg |
| 3 | Deputado Esperidião Amin (PP-SC) | 25/10/2017 – 30min23seg |
| 4 | Deputado Pedro Paulo (PMDB-RJ) | 08/11/2017 – 41min58seg |
| 5 | Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) | 09/11/2017 – 18min29seg |
| 6 | Deputado José Guimarães (PT-CE) | 22/11/2017 – 14min47seg |
| 7 | Assessor do Senador Armando Monteiro (PTB-PE) | 08/12/2017 – 26min56seg |
| 8 | Consultor Legislativo da Câmara | 08/11/2017 – 17min39seg |
| 9 | Subchefe na Casa Civil | 09/11/2017 – 23min09seg |
| 10 | Consultor Legislativo do Senado 1 | 20/11/2017 – Nota técnica |
| 11 | Consultor Legislativo do Senado 2 | 01/12/2017 – 32min49seg |
| 12 | Analista Financeiro do Tesouro Nacional | 19/12/2017 – 17min45seg |

Quadro 2 – Relação dos entrevistados

Fonte: elaboração própria.

A fim de facilitar a identificação dos entrevistados, ao longo da análise, foi adotada a seguinte referência, em conformidade com o quadro apresentado acima: [Entrevistado x (número), nome ou cargo, 2017].

3.4 Análise dos Dados

Babbie (2012) diz que essa é a parte do “como” (*how*) da pesquisa social. Após o embasamento teórico que orienta a pergunta de pesquisa e a formulação de hipóteses, a seleção dos casos e a coleta dos dados forneceram os insumos para a operacionalização dos métodos para a análise propriamente dita. Este trabalho é descritivo, pois é o relato detalhado⁴ de cada um dos quatro casos selecionados, e explicativo, pois procurou compreender a dinâmica parlamentar nos processos selecionados.

⁴ O detalhamento relaciona-se à escolha pela abordagem idiográfica, com exaustão da explicação dos casos selecionados, em contraste com a nomotética, que estabelece panoramas gerais e busca formular regras ou leis (BABBIE, 2012, p. 93).

Como propósito, buscou-se analisar e contextualizar os quatro casos como um todo, conectados, estabelecendo a sequência e o repertório dos eventos, os momentos de justaposição entre eles, comparando-os, mas também verificando a peculiaridade de cada um deles (PETERS, 1998).

A escolha por n-pequeno é comumente associada à perspectiva qualitativa, uma vez que a investigação é mais detalhada e o objetivo é particularizar ao invés de generalizar (BRADY; COLLIER; SEAWRIGHY, 2003). Entretanto, optou-se na pesquisa pela perspectiva multimétodos, com a conciliação dos métodos qualitativo e quantitativo.

Nesse sentido, o estudo de cada um dos processos legislativos foi dividido em duas partes: dados e análise (qualitativa) e votações ostensivas (quantitativa). A parte que envolveu os processos formais e as entrevistas foi acompanhada pela investigação das votações ostensivas, que será detalhada na Subseção 3.4.2.

3.4.1 Abordagem qualitativa

Como dito nas Seções 3.2 e 3.3, do ponto de vista qualitativo, foi analisada a tramitação de cada uma das quatro leis complementares (LC nº 148/2014, LC nº 151/2015, LC nº 156/2016 e LC nº 159/2017) e realizada doze entrevistas semiestruturadas com parlamentares e especialistas. Sobre o primeiro ponto (processo legislativo), o levantamento documental foi acompanhado pelo rastreamento de processos (*process tracing*).

Collier (2011) interpreta o rastreamento de processos como “pedaços” ou “rastros” de evidências de diagnóstico do objeto de estudo. Não é por acaso que essa técnica é bastante comum em pesquisas com n-pequeno, fornecendo suporte para testar as hipóteses (BENNETT; CHECKEL, 2015).

Já em relação às entrevistas, o foco foi a análise de conteúdo, procedimento derivado da capacidade de extrair informações a partir de fonte de dados - textos, documentos e entrevistas -, a fim de realizar inferências válidas e confiáveis (COLLADO *et al.*, 2006).

Por meio da análise de conteúdo das entrevistas transcritas, identificar os ganhos e perdas para os estados, prevendo os motivos das mudanças que ocorreram ao longo da tramitação, se torna uma tarefa mais confiável, pois, como já destacou Mancuso (2007), a atuação de um grupo de pressão não é facilmente ligada ao sucesso ou fracasso das proposições legislativas. Faz-se importante conhecer o relato de atores relevantes em cada processo, que presenciaram essas pressões e seus efeitos sobre as decisões.

O conteúdo das transcrições foi categorizado a partir dos assuntos recorrentes ou relevantes para a pesquisa. Por exemplo, os trechos com menções específicas a um dos projetos de lei complementar ou até o relato da participação de um grupo de pressão foram agrupados, para facilitar a análise.

Em relação à linha argumentativa deste trabalho, utilizou-se citações diretas das entrevistas de maneira estratégica, a fim de auxiliar no processo explicativo. Os trechos destacados permaneceram fiéis às transcrições, com mínimas adaptações ortográficas, somente quando estritamente necessário para compreensão. Nas citações de alguns desses trechos, encontram-se pequenas complementações ou explicações entre colchetes. Isso decorre do fato dos entrevistados não raramente usarem linguagem bastante coloquial, com omissão de palavras.

Portanto, a construção do *process tracing* e da análise teve como pilar central a fala dos entrevistados. Ou seja, elegeu-se a ótica dos *insiders* dos processos a fim de diluir a diferença entre pesquisador e entrevistados. O que está de acordo com o conceito weberiano de compreender (*Verstehen*) e priorizar o comportamento dos agentes ao invés da mera abstração das instituições formais (WEBER, 1993).

Mesmo que este trabalho não tenha adotado o modelo de eventos proposto por Barzelay e Velarde (2004), a visão da narrativa destes autores destaca a importância dos envolvidos nos processos decisórios, gerando interface com a perspectiva estudada.

Sobre a base teórica, a revisão de literatura sobre Federalismo Fiscal, Presidencialismo de Coalizão (e temas conexos) e Incrementalismo forneceram embasamento conceitual à pesquisa, como já apresentado no Capítulo 2.

Assumindo o histórico da área fiscal de que a sequência de eventos está ligada ao ciclo de dependência na sucessão destes e de que as mudanças são vagarosas e graduais (PIERSON; 2000; COLLIER; COLLIER, 2002; LEITE, 2005; MAHONEY; THELEN,

2010; JUNQUEIRA, 2015), a abordagem incrementalista e a dependência de trajetória foram marcantes no quadro analítico deste trabalho.

Outro tema recorrente foi a questão dos limites de dominância do Executivo e dos partidos políticos na arena legislativa, assim como as lacunas da literatura em relação à dinâmica parlamentar nos assuntos fiscais, sobretudo quando estão em foco os interesses das unidades federativas (ABRUCIO, 1998; ARAÚJO; SILVA, 2012; SILVA; ARAÚJO, 2013).

Considerando que as tipologias são simplificações da realidade que ajudam a criar categorias para enquadrar o que se quer estudar (BABBIE, 2012, p. 221), ao final da análise de cada um dos quatro processos utilizou-se a taxonomia de Mahoney e Thelen (2010) para categorizar o tipo de mudança institucional que resultou na versão final da lei aprovada. Trata-se de uma complementação relevante à análise dos processos rastreados, com base em autores renomados que abordam mudanças institucionais graduais.

Na esfera conceitual, é importante dizer que, quando menciono no trabalho União, Presidente da República, governo federal e esfera central, me refiro à figura do ente federado máximo. De maneira similar, o uso de terminologias como governos estaduais, governadores, esferas regionais ou estados se refere à forma ampla de representação do ente político “estado”, e não à figura da pessoa eleita pelo mandato para administrar a unidade federada. Esta opção está de acordo com vários estudos que abordam a questão federativa no país, como o de Abrucio (1998).

É possível afirmar que a análise de conteúdo dos documentos associada ao *process tracing* disciplinaram a narrativa com riqueza de detalhes e desnudaram o encadeamento temporal e lógico na tramitação das proposições legislativas. Essa disciplina narrativa ou narrativa analítica é definida por Leite (2005) como a historiografia do processo decisório, uma vez que as negociações só podem ser compreendidas por completo a partir da análise das votações, da legislação aprovada e das entrevistas (LEITE, 2005, p. 25).

3.4.2 Abordagem quantitativa

A abordagem quantitativa, combinada com os procedimentos já mencionados, ajudará a estabelecer as principais ponderações em relação aos casos selecionados para estudo. Estão inclusas no trabalho três subseções sobre votações ostensivas, como será explicada adiante em detalhes. Cada subseção analisou as duas principais votações ostensivas no plenário da Câmara dos Deputados, totalizando seis diagnósticos, que tiveram resultados distintos. Isso ocorreu porque, em tempos de turbulência política, os números podem ter mais de uma interpretação possível (MORAES *et al.*, 2017). Por isso, ganha importância a contextualização prévia dessas votações nas análises precedentes com base nas entrevistas e no cenário político-econômico.

Nos estudos legislativos, analisar as votações do Senado é incomum. Devido à uma questão numérica e ao fato da disponibilidade dos dados e informações sobre a orientação partidária serem mais acessíveis na plataforma da Câmara dos Deputados⁵, seguirei essa tendência.

As possíveis orientações são: favorável (sim), contrário (não), liberação da bancada ou obstrução. Como o projeto de lei complementar exige quórum qualificado para aprovação, todas as votações foram nominais. Portanto, não houve problemas em relação à contagem ou identificação dos deputados (como ocorre nas votações simbólicas).

O propósito de analisar apenas as votações ostensivas, no sentido de contencioso, é verificar os possíveis motivos da aparente “fragmentação” dos votos. Dessa forma, as palavras dividida ou fragmentada foram usadas ao longo da análise como sinônimos de ostensiva.

Para que a votação fosse classificada como ostensiva, foi definido o limite mínimo de pelo menos 30% da distribuição entre “sim” ou “não” do total de votantes, descontadas abstenções. Trata-se de uma opção assumida nesta pesquisa, para focar a análise nas votações em que o embate político esteve explicitado. Seria inviável contabilizar cada uma das muitas votações ocorridas nos processos, que podem envolver aspectos

⁵ O Senado Federal não registra a orientação dos líderes partidários em cada votação no seu *site*. A obtenção dessas informações imporia a oitiva de incontáveis horas de áudios das sessões plenárias.

acessórios como proposta de retirada de pauta ou adiamento de votação, pedidos de urgência ou medidas similares.

Considerando que a pergunta de pesquisa busca explicar o funcionamento da dinâmica parlamentar, optar por esse recorte de votações é uma escolha interessante, uma vez que é mais provável que a divisão dos votos seja resultado das diferentes pressões exercidas sobre os parlamentares. Identificar os efeitos dessas possíveis orientações em votações majoritárias (<30% de distribuição dos votos) é mais difícil, pois é provável que os índices assumam valores similares, o que dificulta o estabelecimento de relações entre quais orientações prevalecem na disciplina parlamentar.

Sobre os índices, foram feitas adaptações do Índice de Apoio ao Governo (IAG) e do Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP), ambos criados por Nicolau (1999). Esses instrumentos têm o propósito de identificar as possíveis pressões políticas, assim como a “força” de cada uma dessas orientações (governo e oposição, partidos e estados) na dinâmica parlamentar, especialmente a partir da comparação entre os índices.

Diversos trabalhos na área dos estudos legislativos vêm utilizando esses índices nas votações, como a recente pesquisa de Moraes *et al.* (2017) sobre a disciplina parlamentar nos governos Dilma e Temer, que concluiu que essas taxas são mais baixas em tempos de turbulências políticas.

Perante essas limitações, e considerando o objetivo principal de compreender como ocorre a dinâmica parlamentar e a atuação dos governos estaduais nos processos legislativos que envolvem o federalismo fiscal, inspirados nos índices criados por Nicolau (1999), foram desenvolvidos para este trabalho o Índice de Oposição ao Governo (IOG) e o Índice de Fidelidade à Posição da Bancada Estadual (IFPE). Assim, a fim de melhor adaptar os critérios estabelecidos por Nicolau (1999), uma das principais contribuições deste estudo foi estabelecer o IOG e o IFPE.

A seguir é explicado como cada índice foi aplicado nesta pesquisa:

- **Índice de Apoio ao Governo (IAG):** o total de parlamentares da coalizão⁶ que acompanharam com seus votos a indicação do líder do governo é dividido pelo total de membros presentes dos partidos que fazem parte da coalizão;

- **Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) por partido:** o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do partido é dividido pelo total de membros presentes daquele partido;

- **Índice de Oposição ao Governo (IOG):** o total de parlamentares que não pertencem à coalizão e acompanharam com seus votos a indicação do líder da minoria é dividido pelo total de membros presentes dos partidos que não fazem parte da coalizão; e

- **Índice de Fidelidade à Posição da Bancada Estadual (IFPE) por estado:** o total de parlamentares de um estado que acompanharam com seus votos a indicação mais favorável aos seus estados⁷ é dividido pelo total de membros presentes daquele estado.

Vale ressaltar que cada um desses índices foi transformado em porcentagem a fim de simplificar a visualização dos dados. Todos os cálculos têm como base os deputados presentes em cada votação (votos efetivos), desconsideradas as abstenções.

O propósito de utilizar estes índices é dar suporte a análise qualitativa, que foi preponderante. Não se pretende criar correlações causais ou modelos estatísticos, e sim fornecer suporte à linha argumentativa estabelecida.

Por fim, como bem colocado por Babbie (2012), mesmo com todos cuidados metodológicos, faz parte da obrigação ética do pesquisador elencar as limitações da pesquisa. A ciência não é isenta de erros; as conclusões derivam de interpretações e premissas pré-estabelecidas e estão sujeitas a mudanças com o passar do tempo.

⁶ Os partidos pertencentes à coalizão foram definidos conforme Moraes *et al.* (2017, p. 17).

⁷ A indicação mais favorável foi aferida com base nas contextualizações das subseções “dados e análises” e justificadas na explicação do IFPE. As orientações foram, respectivamente: EMA1 - Sim, EMP14 - Sim, SSP1 - Sim, EMP293 - Não, DTQ21 - Sim e DTQ33 - Sim.

Os quatro casos escolhidos representam uma parte reduzida do universo das proposições legislativas e os resultados encontrados estão limitados à condição específica do recorte feito (assuntos que envolvem o federalismo fiscal). Não se intenta explicar a dinâmica de todos os processos decisórios no Congresso Nacional, mas sim daqueles em que os interesses estaduais estão mais caracterizados, e isso foi realizado considerando a base institucional que se impõe às questões federativas e tributárias no país.

Na sequência, serão expostos e analisados os resultados empíricos da pesquisa (Capítulo 4).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O conteúdo da análise deste trabalho está dividido em sete Seções.

A primeira Seção enquadra o contexto histórico que levou ao surgimento da nova rodada de renegociações das dívidas estaduais (2013-2017).

A segunda Seção apresenta a retomada das renegociações (após mais de dez anos) com a primeira lei complementar (LC n° 148/2014), que propôs a alteração do critério de indexador do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a fim de diminuir as distorções das regras de pagamento das dívidas.

Devido à falta de regulamentação dessa lei, o Congresso passou a atuar como protagonista na questão e apresentou a proposta da LC n° 151/2015, que estabeleceu prazo para que a mudança dos indexadores entrasse em vigor. Esse processo é objeto da terceira Seção deste Capítulo.

Já a quarta Seção apresenta o processo que gerou a LC n° 156/2016, que estabeleceu medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal para os estados. As contrapartidas mais duras acabaram saindo da versão final aprovada pelo Congresso.

Essa falta de consenso entre os anseios da União e dos estados levou à criação da quarta e última lei complementar sobre a renegociação, tema da quinta Seção: a LC n° 159/2017, que estabeleceu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para os estados em situação financeira emergencial. Como pauta prioritária do governo, foi o único processo entre os estudados conduzido do começo ao fim por Temer, como se mostrará adiante.

Foi utilizado o rastreamento do processo legislativo e a análise de conteúdo das entrevistas para explorar com riqueza de detalhes o encadeamento temporal e lógico das tramitações. Com exceção da terceira lei complementar (LC n° 151/2015), que não foi objeto de nenhuma votação fragmentada na Câmara, todas as proposições tiveram uma Subseção dedicada à análise dos índices de fidelidade (partido, governo/oposição e estado) nas votações ostensivas.

Essa nova agenda sobre a renegociação das dívidas, composta pelos quatro processos rastreados e analisados, está resumida no Quadro 3.

| Projeto de Lei | Lei Complementar | Autoria | Início | Assunto |
|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|------------|--|
| PLP n° 238/2013 (PLC n° 99/2013) | LC n° 148/2014 | Dilma Rousseff (Primeiro Mandato) | 03/01/2013 | Altera o índice monetário IGP-DI para IPCA |
| PLP n° 37/2015 (PLC n° 15/2015) | LC n° 151/2015 | Leonardo Picciani (PMDB-RJ) | 24/03/2015 | Estabelece prazo para a regulamentação da lei anterior |
| PLP n° 257/2016 (PLC n° 54/2016) | LC n° 156/2016 | Dilma Rousseff (Segundo Mandato) | 22/03/2016 | Cria o plano de auxílio e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal |
| PLP n° 343/2017 (PLC n° 39/2017) | LC n° 159/2017 | Michel Temer (Interino) | 23/02/2017 | Institui o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) |

Quadro 3 – Síntese da renegociação das dívidas estaduais (2013-2017)

Fonte: Elaboração própria

Dando sequência, a sexta Seção do Capítulo fala especificamente sobre a dimensão macrorregional das renegociações, pois as disparidades entre as condições de pagamento da dívida nos estados ricos e pobres esteve presente nos pronunciamentos dos parlamentares em todos os processos estudados.

Por fim, a sétima e última Seção propõe uma análise integrada dos quatro processos, destacando os principais achados e argumentos que foram apresentados.

4.1 Contextualização Histórica

Conforme comentado na Seção 2.1 - Federalismo Fiscal -, ao longo da história, o país passou por períodos que fortaleceram a centralização. A desconfiança em relação às práticas das elites políticas locais e as experiências anteriores de paralisia decisória resultaram na concentração de poder. Esse quadro fundamenta a progressiva legitimação que a União tem em estabelecer a regulação federal sobre a maior parte das áreas das políticas públicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013).

Não por acaso, quatro dos seis deputados entrevistados destacaram expressamente a questão da centralização da federação na figura da União, “o que explica o patrimonialismo que nós temos arraigado no Brasil, o fisiologismo no processo político e a relação do Legislativo/Executivo” (Entrevistado 5, deputado Onyx Lorenzoni, 2017).

Essa movimentação foi gradual, pois, como bem lembra o deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) (2017):

[...] se a gente voltar no passado há três ou quatro décadas atrás nós vamos nos lembrar de que os governadores tinham proeminência na política brasileira, inclusive aconteceram em várias fases da vida democrática brasileira, onde se falava da política dos governadores, chegou a ter o café-com-leite (Entrevistado 5, 2017).

Essa política vigorou durante o governo de Campos Sales (1898-1902), período em que a autonomia dos estados se consolidou com o acordo de aproximação entre os governos de São Paulo e Minas Gerais (LASSANCE, 2013).

Entretanto, já fazem

[...] duas décadas que nós temos um processo de centralização em Brasília. Quando a primeira negociação foi feita lá na década de 1990, nós tínhamos um cenário ainda inflacionado, a realidade dos estados era completamente diferente [...] o Brasil conheceu um período inflacionário em que os estados “rodavam” suas folhas de pagamento (Entrevistado 5, deputado Onyx Lorenzoni, 2017).

Com o advento dessa crise estadual no período pós-1988, o governo federal passou a interferir mais ativamente nas finanças públicas e a conduzir as políticas nacionais:

Quando você tem o plano real, você tem o primeiro sucesso no combate à inflação, na discussão do equilíbrio fiscal. Você tem o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), então você tem, a partir disso, uma mudança de cultura do país sobre a nova ótica da responsabilidade fiscal. Então acho que essa discussão, por mais que você faça uma renegociação, ela passa por esses “marcos legais”, nessa nova cultura que se impõe na restrição fiscal. Você tem mais rigidez na discussão do que é renegociar e flexibilizar o pagamento de estados que foram expansionistas nas suas despesas. Essas discussões passam a ser mais duras e cada vez mais ancoradas em uma base legal que é uma lei mãe, a LRF, que estabelece uma série de obrigações de estimação de impactos. Então tem todo um arcabouço legal novo que dificulta muito essas discussões (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Neste trecho, o deputado federal Pedro Paulo (PMDB-RJ) assume a LRF como um marco legal que disciplinou o comportamento fiscal dos estados. Quaisquer novas renegociações ou mudanças institucionais se limitariam às regras impostas por ela. Essa visão está de acordo com a literatura que aborda o incrementalismo, conjunturas críticas e dependência de trajetória, conforme exposto no referencial teórico (PIERSON; 2000; COLLIER; COLLIER, 2002; LEITE, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010), e servirá como suporte explicativo deste capítulo.

Considerando o quadro fiscal que se consolidou ao longo dos anos:

Se você olhar o comportamento das finanças estaduais desde a Constituição de 1988, você tem um problema federativo, você tem um problema de função dos estados. Cada vez mais os estados estão restritos ao trabalho de segurança – a função de regulação, de coordenação – do que propriamente de prover serviços. Ao mesmo tempo, você tem nas últimas três décadas uma concentração de receitas e aumento da carga tributária. Todas elas concentradas no governo federal. Então o governo estadual está absolutamente sufocado no plano fiscal (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

É o engessamento da despesa do estado brasileiro, você tem hoje quase a totalidade do orçamento de despesa obrigatória de caráter continuado. Ou seja, o gestor não tem qualquer discricionariedade sob esses gastos (Entrevistado 5, deputado Onyx Lorenzoni, 2017).

Dos anos 2000 em diante, “o que se teve em muitos casos foi um período de crescimento econômico. Crescimento das receitas públicas tanto da União, quanto dos estados e municípios” (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017). Segundo o assessor da área econômica de Armando Monteiro (PTB-PE) (2017), “era uma dívida longa, mas que se foi pagando, [pois] a economia estava crescendo” (Entrevistado 7, 2017).

Entretanto, nos últimos anos o país tem passado por uma grande recessão econômica:

A receita caiu muito e os estados ficaram sem condições de honrar seus compromissos. Como eles não podem emitir títulos, diferentemente da União, o ajuste fiscal deles foi mais dramático, foi um ajuste fiscal desorganizado e, diante do que você tem, no curto prazo, você só tem como pedalar despesa, deixar de pagar fornecedor e deteriorar os serviços públicos (Entrevistado 7, Assessor do Senador Armando Monteiro, 2017).

Segundo o relato dos especialistas entrevistados na Câmara e no Senado, as novas rodadas de renegociação foram necessárias porque, enquanto a receita pública caiu bruscamente com a crise econômica, as despesas correntes cresceram. Grande parte das receitas estaduais estão destinadas às amortizações da dívida, às despesas obrigatórias⁸ e às despesas com pessoal. Conforme apresentado no referencial teórico, este último ponto, que é consequência do aumento salarial de servidores e de novas contratações no setor público, é o principal responsável pelo comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados:

[...] com o crescimento da despesa com pessoal e das despesas obrigatórias, mesmo com o crescimento real de suas receitas tributárias, os entes buscaram novas formas de financiamento, e uma delas advém da redução dos encargos das dívidas. [...] houve uma pressão dos estados para que a União flexibilizasse, durante um período, as condições de pagamento dessas dívidas já refinanciadas (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017).

⁸ As políticas reguladas ou vinculadas, uma vez adotadas, são obrigatórias e associam as receitas dos governos subnacionais a gastos com políticas específicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) (AFONSO, 2016a).

A situação emergencial de alguns estados exigia uma nova rodada de renegociação das dívidas estaduais. Como resultado, todos os entrevistados reconheceram a necessidade de se rediscutir o pacto federativo, uma vez que a demasiada concentração de poder nas mãos da União “é nociva para a democracia” (Entrevistado 1, deputada Érika Kokay, 2017), o que incorre no risco de “nós termos uma federação só no papel” (Entrevistado 5, deputado Onyx Lorenzoni, 2017). Ademais, “o nível de endividamento é o mais extremado. E o problema de caixa é de todo mundo: União, estados e municípios” (Entrevistado 6, deputado José Guimarães, 2017).

O Quadro 4 mostra o histórico das renegociações pós-1988.

| Presidente | Ano | Medida | Teor |
|---------------------------|------|----------------------|---|
| José Sarney | 1989 | Lei nº 7.976/1989 | Dispõe sobre o refinanciamento da dívida externa |
| Itamar Franco | 1993 | Lei nº 8.727/1993 | Dispõe sobre o reescalonamento da dívida interna |
| Fernando Henrique Cardoso | 1997 | Lei nº 9.496/1997 | Dispõe sobre o refinanciamento da dívida pública mobiliária |
| | 2000 | LC nº 101/2000 (LRF) | Estabelece responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências |
| Dilma Rousseff | 2014 | LC nº 148/2014 | Altera o índice monetário IGP-DI para IPCA |
| | 2015 | LC nº 151/2015 | Estabelece prazo para a regulamentação da lei anterior |
| | 2016 | LC nº 156/2016 | Cria o plano de auxílio e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal |
| Michel Temer | 2017 | LC nº 159/2017 | Institui o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) |

Quadro 4 – Principais medidas ligadas às renegociações pós-1988

Fonte: elaboração própria.

4.2 Processo 1: Lei Complementar n° 148/2014

4.2.1 Dados e análise

Em 28 de dezembro de 2012, o Executivo envia ao Congresso o Projeto de Lei Complementar (PLP) n° 238/2013, que altera a LRF e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados; e dá outras providências. Em outras palavras:

Tratava dos seguintes temas: i) estabelecimento de quórum diferenciado para a aprovação de convênio relativo à concessão de remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de incentivos fiscais instituídos em desacordo com as regras de deliberação do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); ii) ajuste das formas de compensação das renúncias tributárias na LRF; e iii) alteração dos critérios de indexação das dívidas refinanciadas entre a União e os demais entes subnacionais (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

Esses três pontos referentes à proposta inicial merecem ser detalhados. O primeiro buscava definir as regras de votação para o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz⁹) e o segundo se referia à prestação de auxílio financeiro destinado a compensar as perdas de arrecadação nas subunidades decorrentes da redução das alíquotas do ICMS. O terceiro ponto, e o mais importante, sugere a troca do índice de atualização monetária das dívidas, a partir da alteração do antigo critério de indexação, o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), que variava entre 6% e 9% ao ano, para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com variação de 4%, limitado à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os casos em que a soma do IPCA + 4% fosse superior à Selic (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

É interessante notar que, até 2013, os parâmetros em que as renegociações foram feitas permaneceram praticamente inalterados. A emissão descontrolada de títulos bancários e a inflação imobiliária colocaram os estados em uma situação de profunda

⁹ O Confaz é um conselho e órgão do Ministério da Fazenda que conta com a participação de secretários e representantes estaduais. Tem finalidade de deliberar e decidir sobre políticas tributárias subnacionais. Disponível em <<http://fazenda.gov.br/carta-de-servicos/lista-de-servicos/conselho-nacional-de-politica-fazendaria-confaz>>. Acesso em: 24/01/2018.

crise fiscal na década de 1990. A LRF foi a resposta mais efetiva do governo federal para disciplinar o comportamento subnacional. Enquanto a economia brasileira estava aquecida, as condições rígidas impostas pela União foram capazes de reequilibrar as contas estaduais e gerar resultados positivos. Com o crescimento real das receitas correntes, os estados eram capazes de pagar a amortização das dívidas (AFONSO, 2016b). Nessa linha:

Quando houve a renegociação lá em 1997, os estados conseguiram condições que na época eram favoráveis, as taxas de juros ficaram entre 6 e 9% conforme a situação do estado [...]. Na época, como a taxa de câmbio ainda era fixa, [...] o IGP era muito baixo. Então os contratos foram firmados em condições muito favoráveis aos estados (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017).

Conforme a avaliação do corpo técnico entrevistado nesta pesquisa, com o passar dos anos e com os prelúdios da recessão econômica, as regras de pagamento das dívidas se tornaram inviáveis para os governos estaduais, inclusive, muitos estão até hoje em uma situação de crise extremada, sem conseguir honrar nem com suas despesas fixas, como é o caso dos salários atrasados no Rio de Janeiro.

A situação econômica e o esgotamento de dinheiro em caixa serviram como termômetro da insustentabilidade da estrutura federativa. A excessiva centralização e o engessamento das condições de pagamento feriram a autonomia fiscal das esferas subnacionais. Os dilemas desse arranjo foram colocados em cheque com a estagnação financeira. Embora o problema de caixa fosse geral, o governo central não sentiu a crise tão forte quanto as esferas subnacionais, pois é o ente que mais arrecada. Segundo o deputado Esperidião Amin (PP-SC) (2017), o que reacendeu a discussão fiscal foi que “ficou evidenciado que a União estava se locupletando” (Entrevistado 3, 2017), se comparada aos demais entes.

A estagnação financeira exigia

[...] a mudança dos indexadores associados aos contratos de dívidas refinanciadas com a União no final da década de 1990 e no início dos anos 2000. O objetivo era assegurar que os contratos firmados passassem a corresponder às condições macroeconômicas vigentes no início dos anos 2010 (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

Sobre a insustentabilidade financeira do índice IGP-DI:

[...] à ocasião que foram firmados os contratos da renegociação das dívidas, a cobrança dos encargos vinculados ao IGP-DI, mais uma taxa que oscila entre 6 e 9%, era mais vantajoso aos entes que se refinanciaram junto à União do que financiar junto ao mercado, porque a taxa Selic era mais alta que os encargos cobrados junto à União. Então, à ocasião, foi mais benéfica para os entes entrarem nessa regra. O que acontece é que, com a mudança das condições macroeconômicas dos últimos quinze anos, houve melhora de vários indicadores. Com a queda da taxa de inflação e da taxa Selic, essa cobrança baseada no IGP-DI se tornou mais desfavorável aos entes, pois nesses últimos anos - a partir de 2010 - os entes já conseguiam se financiar a taxas de juros menores do que isso caso procurassem o mercado [...]. (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017).

Como colocado pelo deputado Júlio Cesar (PSD-PI) (2017), “o IGP-DI era um indexador interessante, mas depois ficou inviável, ele cresceu muito” (Entrevistado 2, 2017). “Com a flutuação do câmbio, essa taxa de correção começou a subir muito e, como tinha um limite de comprometimento da receita, os saldos devedores começaram a explodir” (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017).

Para Pierson (2000), momentos de mudança são causados por uma crise ou por um novo marco que afeta os resultados e a sequência de eventos futuros. Considerando a crise econômica e as tensões federativas que se iniciaram em 2013, para o governo federal aceitar rediscutir as condições de renegociação, ele teria que assumir a possibilidade de “passar uma mensagem de que a agenda do governo será daquela forma e [...] criar um risco sistêmico” (Entrevistado 9, Subchefe na Casa Civil, 2017).

Esse “risco” realmente se concretizou, uma vez que a regulamentação da lei complementar n° 148/2014 abriu espaço para novas renegociações (LC n° 151/2015, LC n°156/2016 e LC n° 159/2017) em um curto espaço de tempo, pois já faziam mais de dez anos que as condições não eram revisitadas.

A União optou por reafirmar seu histórico de centralização e ao menos conduzir o processo, enviando a primeira renegociação ao Congresso Nacional no final de 2012. A estratégia adotada foi encaminhar o PLP nos últimos dias do ano de 2012 (28/12/2012), para que a apreciação já começasse no início de 2013.

Essa iniciativa em criar o projeto foi impulsionada por dois motivos: o caráter exógeno da agenda e a ação por antecipação. Em relação ao primeiro ponto, a iniciativa

do projeto pelo Executivo reforça a literatura tradicional sobre presidencialismo de coalizão e centralização de poder na União (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013), conforme apresentado no Capítulo 2.

Na segunda explicação, visto que o processo legislativo é marcado pela antecipação do comportamento dos atores envolvidos com base nas expectativas geradas (ARNOLD, 1991), o presidente opta por iniciar o projeto a partir de suas próprias diretrizes e condições. Ele decide agir devido às pressões diretas (crise econômica estadual) e indiretas (a possibilidade de iniciativa do projeto pelo próprio Parlamento).

Mesmo que a redefinição dos indexadores de juros fosse mais vantajosa para os estados, implicando na diminuição da receita federal, os abalos federativos não foram capazes de romper a tradição de centralização do poder. Pelo contrário, reforçaram o *status quo* existente. O projeto “veio justamente para transformar os indexadores, mas ele só autorizava que a União fizesse isso” (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017), não era uma garantia, de fato, da mudança do indexador. O que inclusive motivou a criação da LC n° 151/2015, como será explicado mais adiante.

A renegociação das dívidas não foi uma transação muito onerosa para a presidente Dilma Rousseff, uma vez que o projeto foi apresentado pelo Executivo em troca de apoio político nos projetos fiscais:

O governo Dilma concordou em trocar os indexadores das dívidas renegociadas junto à União no final da década de 1990 e início dos anos 2000, com a condição de que o Congresso Nacional aprovasse proposições visando o fim da guerra dos portos e a alteração da distribuição da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) no comércio eletrônico (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

Sobre a “guerra dos portos”:

[...] que, em última análise, é mais uma manifestação da guerra fiscal estadual, residiu na publicação da Resolução do Senado Federal n° 13, de 25 de abril de 2012, que reduziu a alíquota do ICMS nas operações interestaduais com mercadorias importadas do exterior para 4%, independentemente do local de entrada do produto no território nacional, desde que as mercadorias, por exemplo, tenham similar nacional e possuam conteúdo de importação superior a 40% (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

A regulamentação da cobrança do ICMS no comércio eletrônico também resultou em norma legal, a Emenda Constitucional (EC) n° 87/2015. Ou seja, a barganha do Executivo em conseguir apoio para a aprovação dessas medidas foi bem-sucedida.

É importante situar que, durante a tramitação da lei complementar n° 148/2014, que compreendeu os anos de 2013 e 2014, a crise econômica ainda não estava tão forte e o Congresso Nacional passava por um período de intensas discussões na área fiscal. Como exemplo, temos a aprovação da EC n° 75/2013, que dispõe sobre imunidade tributária sobre fonogramas e videofonogramas musicais, e da EC n° 84/2014, que institui aumento para o Fundo de Participação Municipal (FPM).

Segundo o Subchefe na Casa Civil (Entrevistado 9, 2017), “é normal no sistema brasileiro você ter [...] o governo federal mais preocupado com as contas, com a responsabilidade fiscal”, fazendo alusão ao imaginário político comum sobre a necessidade de intervenção federal para garantir o equilíbrio fiscal e evitar o descontrole financeiro causado por políticas conduzida pelos governos estaduais (ARRETCHE, 2010, p. 590). “O objetivo do ajuste fiscal era manter o superávit primário” (Entrevistado 6, deputado José Guimarães, 2017).

Sobre os indexadores, é nítido que as mudanças nos juros atenderam a inovações limitadas pela própria LRF, o que está de acordo a abordagem de mudanças graduais. Há certo engessamento das regras que balizaram o ajustamento fiscal. A substituição das regras por outras pode ser radical, criando os momentos de conjunturas críticas, ou mudanças institucionais graduais, que é o caso em questão (LEITE, 2005; SOUZA, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010).

A partir das entrevistas, é possível perceber que a União atuou no processo em foco por meio de seus órgãos, como a Casa Civil e Ministério da Fazenda, principalmente durante o processo de elaboração das propostas: “todos os três projetos [LC n° 148/2014, LC n° 156/2016 e LC n° 159/2017] nasceram aqui na própria Fazenda” (Entrevistado 12, Analista Financeiro do Tesouro Nacional, 2017). Tanto que, em audiência pública realizada na Comissão de Finanças em Tributação da Câmara dos Deputados (CFT) sobre o PLP n° 238/2013 (16/07/13), os palestrantes convidados eram membros do Ministério da Fazenda (MF) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Esses órgãos desempenharam papel fundamental na articulação federativa dos processos estudados.

Sobre a possibilidade de alteração da LRF:

À ocasião, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega¹⁰, até afirmou que o espaço para discussão não era adequado, pois lá você estava tratando da renegociação das dívidas. O PLP nº 238/2013 abrangeria só os Estados e o Distrito Federal e, no caso das alterações na LRF, abrangeria os municípios também (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017).

O trecho acima destaca o fato de que se tratava de um embate direto entre a União e os estados. Essa ponderação é relevante, pois converge com as intenções da pergunta de pesquisa deste trabalho, uma vez que se busca compreender como os estados atuaram nos processos sobre a renegociação. O fato de os municípios não estarem envolvidos nas disputas dessa primeira renegociação acaba por simplificar a identificação das possíveis pressões sofridas pelos parlamentares, pois o debate é entre a esfera central e a regional.

O aspecto estadual é tão evidente que, durante os estágios iniciais da tramitação, mais especificamente no dia três de março de 2013, foi realizada reunião conjunta entre os presidentes da Câmara, Henrique Eduardo Alves, e do Senado, Renan Calheiros, e 23 (dos 27) governadores e líderes partidários¹¹. O objetivo era discutir os itens que envolvem a reforma do pacto federativo.

Nesse encontro, o governador do Paraná, Beto Richa, apontou que a renegociação das dívidas “é o ponto mais urgente e que une todos os governadores. Ninguém suporta mais pagar algo que é impagável”¹². Eduardo Cunha (PMDB-RJ), líder do PMDB e relator dessa primeira proposta sobre a renegociação, ressaltou que:

Tudo o que está sendo discutido vai implicar perda de receitas da União. Então a União terá de discutir qual o tamanho da receita que ela aceita abrir mão e, em função disso, vai-se construir quais demandas dos estados poderão ser solucionadas¹³.

¹⁰ Guido Mantega ocupava o posto desde 2006, ainda no governo de Lula, e permaneceu no cargo até o final da tramitação da LC nº 148/2014. Disponível em <<http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2017-04/mantega-diz-que-depoimento-de-odebrecht-ao-tse-e-peca-de-ficcao>>. Acesso em: 24/01/2018.

¹¹ Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/437513-GOVERNADORES-DEFENDEM-QUATRO-PROPOSTAS-PARA-REFORMAR-O-PACTO-FEDERATIVO.html>>. Acesso em: 24/01/2018.

¹² Mesma fonte da nota anterior.

¹³ Mesma fonte da nota anterior.

Os dois discursos apresentados acima evidenciam o conflito de interesses que existiu entre os governadores e o Presidente da República. Entretanto, conforme argumentado há pouco, abrir mão de parte das receitas federais não foi uma derrota para a União, uma vez que ela conduziu o processo e foi capaz de barganhar o apoio parlamentar em outros projetos de seu interesse.

Por isso, não é possível argumentar que o teor desse projeto representa uma vitória unilateral dos estados. Embora os governadores não tivessem nada a perder com a aprovação da lei complementar, e sim o oposto, pois teriam condições mais vantajosas para o pagamento das dívidas, as perdas para a União foram relativas.

Com o agravamento da situação econômica e o esgotamento de dinheiro em caixa, a renegociação foi muito bem-vinda. Uma vez apresentada pelo Executivo, o que aumenta a probabilidade de mobilização da coalizão parlamentar na aprovação, os governos estaduais poderiam utilizar a questão como oportunidade para pressionar o governo por mais recursos (AFONSO, 2016b). Aliás, é difícil acreditar que não houve pressões para a apresentação de uma proposta que discutisse o índice monetário da dívida por parte dos governadores.

“A Lei Complementar nº 148/2014 veio de um problema gerado de questionamento por parte dos estados já antigo, quando houve a renegociação lá em 1997” (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017). Nas palavras do Analista Financeiro do Tesouro Nacional (Entrevistado 12, 2017):

[...] também tenho muita clareza de que você não conseguiria isso sem o apoio dos governadores, criar essa agenda, criar esse ambiente. A atuação dos governadores é muito importante, você tem uma grande influência na agenda do Congresso. Claro que o governo federal também tem, mas quando esses interesses convergem, quando você tem vários governadores tentando fazer com que essa agenda saia, isso se torna mais produtivo.

Na audiência pública realizada na Câmara dos Deputados no dia 26/06/2013, intitulada “Perspectivas das economias mundial e brasileira”, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, também admitiu que o projeto foi fruto do diálogo com as esferas subnacionais, não estando os governadores alheios a esse processo. Durante as reuniões na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara (CFT), os deputados também

levantaram as demandas da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP¹⁴), destacando a dimensão federativa das pautas fiscais.

Após essa exposição e contextualização dos motivos e discussões que levaram à elaboração do PLP n° 238/2013, é possível compreender melhor como ocorreu a tramitação dessa matéria.

Apresentado na Câmara na data de 03/01/2013, o PLP tramitou em regime de prioridade (sujeito ao plenário). Cerca de seis meses depois, o relator da matéria na CFT, o deputado Eduardo Cunha (PMDB), conseguiu aprovar requerimento de urgência, o que deu mais celeridade à tramitação e demonstrou o interesse coletivo em apreciar essa matéria, pois a urgência exige aprovação da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa¹⁵.

Enquanto que na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) a proposta ficou cerca de dois meses e no plenário apenas alguns dias, na CFT a matéria tramitou por quase sete meses. No decurso desses meses aconteceram diversas reuniões e, em julho, uma audiência pública com técnicos do Executivo (16/07/2013). Ainda sobre a CFT, o relator apresentou substitutivo.

Esse prazo mais demorado de tramitação na comissão de mérito sugere que ela constitui uma fase de aperfeiçoamento e de negociações relevantes, cujo debate parametrizou o “tom” do discurso em plenário. O que está de acordo com Pereira e Muller (2003), que constataram que as comissões temáticas do legislativo têm um papel informacional inegável, resultado da especialização do trabalho, capaz de gerar e publicitar a informação, reduzindo o cenário de incerteza na tomada de decisão.

Nesse sentido, o relator da matéria na comissão de mérito também é de suma relevância, pois ele é o responsável por alinhar o interesse dos parlamentares aos anseios do governo federal. Caracterizado como *gatekeeping*, sua atuação define o que será discutido em plenário (LIMONGI, 1994). Por causa disso, o governo monitora o escolhido e como ele intervém na tramitação, especialmente quando a proposta é de

¹⁴ A FNP é uma entidade nacional dirigida pelos prefeitos em defesa da autonomia municipal. Disponível em < <http://fnp.org.br/fnp/historico>>. Acesso em: 24/01/2018.

¹⁵ Art. 155 do RICD: “Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados”.

interesse direto da União, como é o caso dessa primeira renegociação. É natural que esse relator seja um aliado importante ou ao menos um parlamentar respeitado e com carreira consolidada dentro do Parlamento, o *agenda holder* (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Esse perfil de *seniority* (experiência política) é um dos principais atributos do relator designado na CFT, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), cujo maturação política na Câmara é de longa data. No Parlamento desde 2003, havia sido relator de projetos importantes como a legalização do aborto, condutor de cargos de destaque como a presidência da CCJC em 2008 e, à época, era líder do partido.

O peso político de ser o líder do maior partido da coalizão do governo (PMDB) demonstra a necessidade de uma figura capaz de mobilizar maiorias. O interesse pessoal em relatar também é evidente, pois o Rio de Janeiro é um dos estados com a situação fiscal mais grave. Ademais, naquela época, o PMDB era um dos pilares de sustentação do governo petista no Congresso. Na CCJC também foi escolhido um parlamentar da base, o deputado Ricardo Berzoini (PT-SP), que apresentou o parecer com emendas de redação. Nessa perspectiva:

Durante a tramitação do PLP nº 238, de 2013, na Câmara dos Deputados, o relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), ex-Deputado Federal Eduardo Cunha, apresentou substitutivo, em 9 de maio de 2013, prevendo a concessão de desconto de até 45% sobre o saldo devedor original acrescido dos valores acumulados decorrente da aplicação dos limites de comprometimento da receita líquida real (RLR). À época, ainda que a equipe econômica não concordasse com o desconto pretendido, o então Ministro de Estado da Fazenda, Sr. Guido Mantega, comprometeu-se a achar uma proposta conciliatória para “salvar” a reforma do ICMS no que se refere às alíquotas interestaduais (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

O substitutivo, aprovado por unanimidade na CFT, retirou as partes mais polêmicas, como o quórum de votação do Confaz (que constava inclusive na ementa do projeto e que foi modificada em plenário), e inseriu medidas pontuais. A maior alteração foi a inclusão do desconto mencionado acima, que diz respeito à exclusão do cálculo da receita líquida estadual para áreas vinculadas, como saúde e educação. A aprovação desses descontos sobre os saldos devedores implicaria em perdas significativas para a União, e não foi bem vista pelo governo.

Cunha teve de apresentar um novo substitutivo sem esses descontos. Não houve medida de conciliação, os limites foram os estabelecidos pelo governo federal:

A proposta conciliatória resultou na apresentação de novo substitutivo na CFT, prevendo, principalmente, desconto sobre os saldos devedores em 1º de janeiro de 2013, desde a data de assinatura dos contratos, caso a variação acumulada do IGP-DI + taxa de juros (entre 6% e 9%) fosse maior que a variação acumulada da taxa Selic. Todavia, as regras de convalidação dos benefícios do ICMS deixaram de constar do PLP nº 238, de 2013” (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

Isso atesta que a atuação do relator é constrangida pelos interesses do governo federal. Assim, mesmo que o parecer do relator indique a maneira como vão ser feitas as negociações em plenário (*gatekeeping*), a ação deste não é independente, pois os limites impostos pela União balizaram o debate.

Conforme foi explicitado, embora a renegociação tenha implicado em perdas de arrecadação para o governo federal, essas perdas foram relativas. Abrir mão de parte das receitas não foi uma derrota, pois a União conduziu o processo de elaboração e foi capaz de barganhar o apoio parlamentar em outros projetos de seu interesse. O histórico do comportamento centralizador da União como *modus operandi* foi mantido durante a tramitação desse projeto no Congresso Nacional. Quaisquer mudanças para além do que o governo havia combinado “ceder” deveriam ser retiradas, como foi o caso do novo substitutivo de Eduardo Cunha. A União é avessa a riscos, pois o custo de grandes mudanças na estrutura fiscal é pouco desejável. Portanto, não existiu meio termo.

Esperidião Amin (PP-SC) relembra que o diálogo “não foi fácil” (Entrevistado 3, 2017). Segundo o deputado José Guimarães (PT-CE), líder do Partidos dos Trabalhadores à época e que disse ter acompanhado pessoalmente as negociações com a Casa Civil e o Ministério da Fazenda:

Não se chegou a acordo nenhum, porque a Fazenda (isso é em qualquer governo) só vê o cifrão! O Ministro da Fazenda só estava preocupado em arrecadar, só fala em ajuste fiscal, não fala em desenvolvimento, crescimento. É tudo pelo fiscal, pelo superávit primário, para não ter déficit, o negócio é acumular. Não teve diálogo? Não teve, porque ele nem queria uma coisa e nem outra, queria tudo para União (Entrevistado 6, 2017).

Sobre a retirada da questão da convalidação, que consiste em corrigir vícios de atos administrativos, duas lições podem ser extraídas: a discussão fiscal é delicada, pois afeta a estrutura fiscal do país, então a opção foi por simplificar ou desmembrar o projeto, e, justamente por isso, levou tempo (JUNQUEIRA, 2015). Não é por acaso que a convalidação só voltou a ser discutida em 2014 e a virar lei em agosto de 2017 (LC n° 160/2017).

Além da questão dos descontos e da convalidação, o primeiro substitutivo apresentado pelo relator também estabeleceu prazo de trezentos meses ou 25 anos para o pagamento das dívidas e inseriu o Programas de Acompanhamento Fiscal, uma espécie de ajuste com metas e compromissos a serem cumpridos pelos estados. A introdução desses dois assuntos foi significativa, pois, embora não tenham se concretizado na versão final da lei, foram rediscutidos em projetos futuros, assim como a questão da convalidação.

Isso reforça o fato de que novos elementos nem sempre são descartados, e sim considerados em discussões vindouras, pois a discussão fiscal é sensível. Desmembrar os assuntos em vários projetos garantiu a aprovação das medidas. As alterações atendem a inovações limitadas e as mudanças na área fiscal caracterizaram-se como demoradas e graduais (PIERSON, 2000, 2004; SOUZA, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010).

Enquanto nas comissões a matéria tramitou durante quase nove meses, no plenário da Câmara foi discutida e aprovada em dois dias (22/10 e 23/10/2017). Das mais de vinte emendas apresentadas, apenas a de autoria do deputado Júnior Coimbra (PMDB-TO), que reorganizou os artigos e a redação, foi aceita pelo relator e incorporada no substitutivo.

Mais uma vez os parlamentares do PMDB reafirmaram sua fidelidade ao governo, pois a emenda estava claramente em conformidade com os anseios da União. As alterações na expressão escrita como “A União adotará nos contratos de refinanciamento [...]” para “Fica a União autorizada a adotar nos contratos de refinanciamento [...]” diminuíam drasticamente o comprometimento normativo por parte do governo federal em cumprir as condições da nova renegociação. Tanto que a motivação para a criação da LC n° 151/2015 foi justamente a falta de regulamentação da LC n° 148/2014.

Além disso, a emenda do deputado Júnior Coimbra (PMDB-TO) também detalhava o Programa de Acompanhamento Fiscal, que serve como uma espécie de

contrapartida para os estados que aderissem as novas condições de renegociação. Alinhado com os interesses da União, o substitutivo foi aprovado no plenário da Câmara com a emenda sem grandes dificuldades (334 “Sim”, 9 “Não”).

Conforme apresentado há pouco, a fase de comissões foi marcada pelo processo de aperfeiçoamento e negociações em torno do projeto. O Executivo foi capaz de direcionar as pressões, principalmente em relação à atuação do relator. Entretanto, no plenário houve maior pulverização de forças devido ao grande número de parlamentares e ao fato de as votações já definirem o resultado final (CINTRA, 2007).

É mais difícil manter a coalizão sob controle na fase plenária. Há incentivos personalistas que podem comprometer a disciplina partidária (CINTRA, 2007), especialmente na questão da renegociação: praticamente todos os deputados vão querer criar condições de pagamento das dívidas mais vantajosas e aliviar a situação financeira de seus respectivos estados. Não é coerente esperar que um parlamentar não queira melhorar o balanço fiscal do próprio estado que o elegeu e com o qual se comprometeu a representar.

Como é um debate que envolve diretamente um ganho para os estados em prejuízo da União, as pressões do Executivo não foram suficientes para moldar o comportamento dos parlamentares em torno dos interesses do governo federal. As possíveis “punições” partidárias ou governistas não foram capazes de se sobressair em relação a possibilidade de melhoria fiscal da sua região, independentemente do partido do governador, pois é uma demanda que traria melhoria regional. Ademais, o Executivo possui o mecanismo de veto como limite de eventuais descontroles fiscais que tenham sido aprovados em favor das esferas subnacionais.

Essa linha argumentativa explica porque a Emenda Aglutinativa nº 1 (EMA 1), resultante da Emenda de Plenário nº 17, de autoria do deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), que dispunha sobre o teto dos encargos com base na taxa Selic e remetia às renegociações feitas em 1993, foi aprovada (264 “Sim”, 111 “Não”, 1 “Abstenção”).

Foi feito um “acordão” entre os deputados. Nessas condições os juros das dívidas seriam muito mais baixos. Portanto, há fortes indícios de que houve pressões regionais, uma vez que os parlamentares barganharam condições de pagamento mais vantajosas para os seus respectivos Estados: “Os Estados de São Paulo, Minas Gerais, Ceará e Bahia

foram os que mais atuaram na discussão da LC n° 148/2014. Pressão! Pediam às bancadas e isso aí faz parte do jogo” (Entrevistado 6, deputado José Guimarães, 2017).

Durante o debate em plenário na Câmara, os parlamentares podem apresentar comportamento utilitarista ao aproveitarem a repercussão da agenda do Executivo para adotar estratégias que os beneficiassem, por meio do fenômeno de pegar “carona” nas ações dos outros (OLSON, 1999). São exemplos o projeto apresentado pelo Senador Wellington Dias, com teor idêntico ao projeto que havia sido encaminhado pelo Executivo alguns meses antes, e a apensação na Câmara do PLP n° 275/2013, de autoria do copartidário do relator, Darcísio Perondi (PMDB-RS), que estabeleceu o investimento público-privado como natureza de despesa.

O principal ponto que balizou não só as discussões em plenário, como toda o debate que envolveu as renegociações, foram as disparidades macrorregionais:

Só quem ganhou foram os mais endividados, que deixaram de pagar e mudaram também o indexador. Era o IGP-DI, colocaram o IPCA + 4%. A discussão do Ronaldo Caiado sobre o problema de Goiás em comparado a São Paulo tem a ver com o fato do indexador ser maior que dos outros estados, aí foi o mais privilegiado (Entrevistado 2, Deputado Júlio Cesar, 2017)

Neste trecho, o deputado Júlio César (PSD- PI) se refere às tentativas de obstrução à votação feitas pelo líder do Democratas, Ronaldo Caiado (DEM-GO), sob a justificativa de que os parâmetros do novo indexador beneficiaram os estados de maneira desigual. Embora em alguns momentos, o parlamentar tenha ressaltado a questão específica de Goiás, em outros deixou claro que está lógica se estendia a todos os estados não contemplados nos contratos de 1997. Devido à sua argumentação, Caiado conseguiu atrasar a votação e mobilizar alguns parlamentares, inclusive de outros partidos, como João Campos (PSDB-GO). Isso demonstra, mais uma vez, que o conflito transcendeu a dimensão partidária.

A movimentação em torno da questão resultou na votação da emenda de autoria do deputado Júlio Cesar (PSD-PI), sob a justificativa de incluir os estados não devedores na renegociação. Mesmo não sendo aprovada (111 “Sim”; 223 “Não”; 1 “Abstenção”), o número de votos favoráveis foi significativo. Ou seja, as disparidades macrorregionais são capazes de mobilizar os parlamentares.

A diferença no tratamento da questão dívida para cada estado é real, pois a desigualdade das condições de pagamento tem origem na renegociação feita em 1997. Os estados mais endividados firmaram condições mais vantajosas. A LC n° 148/2014 apenas reforçou a distribuição desigual das condições firmadas no passado. As novas regras de ajuste fiscal estavam engessadas às estruturas pré-existentes (PIERSON, 2000, 2004; SOUZA, 2006; MAHONEY; THELEN, 2010).

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 99/2013 chegou ao Senado no dia 29 de outubro de 2013. No interstício de cinco meses passou pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e pela CCJ. Mais uma vez, o relator da comissão de mérito foi um pemedebista, o já falecido Ex-Senador Luiz Henrique da Silveira, o que reafirma o protagonismo do PMDB como um dos pilares de sustentação do governo petista no Congresso.

A fase plenária no Senado durou nove meses, configurando o período mais longo em que o projeto ficou em uma mesma etapa legislativa. Isso ocorreu porque a questão da renegociação ficou em segundo plano por um bom tempo frente a outros debates relevantes que ocorriam na Câmara Alta como a questão do Plano Nacional da Educação (PNE), o Programa Mais Médicos e a demarcação de terras indígenas. Ademais, as manifestações populares que ocorreram em todo Brasil em 2013 ganhavam cada vez mais força¹⁶.

Entretanto, esse cenário não impediu que a discussão e votação, uma vez iniciadas, fossem rápidas: a aprovação da redação final (sem emendas) foi praticamente unânime.

A pressão do Executivo para aprovar a medida fica evidente na documentação estudada, lembrando que, em novembro de 2014, a primeira legislatura da presidente Dilma já se encaminhava para o final. Conforme as regras de tramitação de um projeto de lei complementar, quando não há alterações no Senado, a matéria não volta para a Casa inicial (no caso, a Câmara), sendo enviada diretamente à sanção presidencial¹⁷.

¹⁶Disponível em <http://busca.etc.com.br/sites/porta/nodes?end_date=10%2F12%2F2013&page=2&q=senado&sort=relevance&start_date=01%2F10%2F2013>. Acesso em: 24/01/2018.

¹⁷ Art. 65 da CF/1988: “O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.”

Em comparação à Câmara, a tramitação da LC n° 148/2014 no Senado foi mais fácil. Isso reforça a característica da Câmara Alta como a Casa revisora de “controle de qualidade”, sendo mais conservadora a novas mudanças. Paralelamente, a pressão do Executivo é mais direcionada e fácil, visto que o número de senadores é bem menor que os de deputados (BRANCO, 2009).

Mesmo que as votações tenham sido mais consensuais, os discursos proferidos no plenário do Senado tiveram apelo estadual maior, pois, considerando que a renegociação das dívidas está ligada diretamente à estrutura federativa, os senadores são os representantes diretos das unidades regionais do país.

Assim, as disparidades macrorregionais também balizaram as discussões em plenário no Senado. Esse quadro ficou caracterizado principalmente em relação à região Nordeste e à necessidade de que as renegociações retroagissem ao início dos contratos para que os benefícios fossem distribuídos igualmente entre todos os estados.

Alguns senadores, como Randolfe Rodrigues (PSOL-AP) e Eunício Oliveira (PMDB-CE), defenderam essa pauta explicitamente. O calor das declarações do plenário pode ser sintetizado nas palavras do senador Aloysio Nunes (Bloco Minoria/PSDB-SP):

Ouvimos hoje o depoimento do Governador de Alagoas, Teotônio Vilela, que nos relatou que a dívida do estado de Alagoas com o governo federal, contraída há 15 anos, era de R\$2,5 bilhões. O estado de Alagoas pagou R\$4 bilhões, de lá para cá, e agora está devendo R\$7 bilhões. Não é possível que essa situação perdue!¹⁸

Após a aprovação no Senado, a matéria foi encaminhada ao Presidente da República, que a sancionou com vetos parciais. As razões dos vetos e quais dispositivos foram vetados são indicativos do comportamento federal. O mecanismo de veto é um instrumento do Executivo que fortaleceu a premissa do governo em não ceder para além do que estava combinado na proposta inicial.

Um dos pontos vetados foi a questão do teto dos encargos. As pressões regionais para estabelecer condições de pagamento mais vantajosas para os estados não impediram que a matéria fosse vetada. É o mesmo raciocínio que fez com que o relator Eduardo

¹⁸ Diário do Senado Federal n° 3 de 06/02/2014, p. 77.

Cunha apresentasse um novo substitutivo de acordo com os anseios da União, conforme explicado.

O outro veto foi em relação às compensações das renúncias tributárias, que constavam no projeto original, mas que, segundo o próprio Executivo, foram inviabilizadas devido ao novo cenário econômico. Na data em que a lei foi sancionada, 25 de novembro de 2014, a crise econômica já tinha começado a se alastrar e o período pós-copa desgastou ainda mais a imagem do governo:

Tendo em vista que o Banco Central havia apurado déficit primário de 0,35% do produto interno bruto (PIB) no ano de 2014, o que não ocorria desde o ano de 1997. A crise econômica dificultaria a obtenção das receitas necessárias ao cumprimento da meta de superávit primário do governo central de 1% do PIB para o ano de 2015 (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

A única medida que constava no projeto enviado ao Congresso e que permaneceu na lei foi a mudança dos indexadores, que foi a principal novidade nas condições da renegociação. Entretanto, “a LC nº148/2014 veio justamente para transformar os indexadores, mas ela só autorizava que a União fizesse isso” (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017). Não era uma garantia, de fato, da mudança do indexador:

O Poder Executivo federal optou por não regulamentar a LCP nº 148, de 2014, imediatamente. Havia o risco de que os entes subnacionais poderiam converter integralmente a redução no valor das prestações das dívidas junto à União em despesas primárias em 2015. Se isso ocorresse, a União precisaria compensar essa redução de modo a buscar o cumprimento da meta de resultado primário relativa ao setor público (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

Essa inércia normativa por parte do governo federal foi o motivo que levou à criação da LC nº 151/2015, que será apresentada na próxima Seção.

Com base no que foi exposto, é possível tecer algumas conclusões. Até 2013, as regras de renegociação ainda eram as estabelecidas pela LRF em 2000. O PLP reforçou a distribuição desigual das condições entre os estados que foram firmadas em 1997 e mantidas na LRF. Como consequência, as mudanças do indexador atenderam a inovações limitadas pela própria LRF.

Foi necessário um acontecimento exógeno, o agravamento da situação econômica e consequente esgotamento de dinheiro em caixa, para que a União reconhecesse a necessidade de alteração das condições de pagamento. Essa alteração acarretaria em perda de recursos da União em favor das esferas estaduais. Entretanto, o atrito federativo não foi capaz de romper com a tradição de centralização do poder no governo federal. Ademais, a antecipação do Executivo em apresentar o projeto foi barganhada em troca de apoio político nos projetos fiscais de interesse do Executivo.

Segundo a taxonomia de Mahoney e Thelen (2010), a LC n° 148/2014 é classificada como uma mudança do tipo *layering*. Essa categoria se refere à introdução de novas regras. Ou seja, significa a anexação de novos elementos (emendas, aditivos ou regulamentações, por exemplo). A versão aprovada da lei trouxe a anexação de uma nova regra na questão da renegociação: a substituição do indexador IGPD-I por IPCA.

Durante a tramitação, as alterações mais radicais ou polêmicas foram retiradas do PLP n° 238/2013, pois o governo não admitiu quaisquer mudanças para além do que havia combinado em ceder, o que não significa que foram descartadas. Inclusive, algumas dessas propostas retiradas foram apresentadas em projetos posteriores. Isso ocorre porque as mudanças na área fiscal, especialmente aquelas que afetam a organização do arranjo federativo, são demoradas e graduais.

Na fase de comissões, marcada pelo processo de aperfeiçoamento e negociações (PEREIRA; MULLER, 2003), o Executivo conseguiu direcionar as pressões, principalmente em relação ao relator. É natural que o escolhido para relatar seja um aliado importante e com carreira política consolidada para que possa mobilizar a maioria em torno dos interesses do governo federal (SILVA; ARAÚJO, 2013).

Nesse ponto, as relatorias feitas por membros do PMDB reforçaram a fidelidade governista do maior partido do Congresso. De maneira análoga, o Executivo não teve dificuldades em aprovar a matéria no Senado, que cumpriu seu papel de Casa revisora.

Foi no plenário que a União teve dificuldade de manter a coalizão sob controle. As pressões do Executivo não foram suficientes para moldar o comportamento dos parlamentares, que atuaram segundo a lógica regional. A divergência de interesses foi resultado do embate federativo entre a União e os Estados. Os debates sobre as disparidades macrorregionais também permearam as discussões do plenário.

É coerente esperar que o parlamentar deseje rediscutir as condições de pagamento ou ao menos a melhoria do balanço fiscal de seu próprio estado. Essa argumentação explica porque os deputados se mobilizaram para aprovar o projeto com a emenda sobre o teto dos gastos com base na Selic, mesmo que esta estivesse em desacordo com o governo.

Entretanto, as pressões estaduais não impediram o veto sobre o teto, pois, em última instância, a palavra final é do Executivo. O que não anula o fato de que a tramitação do projeto teve momentos de conflitos federativos que moldaram o comportamento parlamentar. Ou seja, os congressistas organizam suas ações por vias alternativas que não somente a partidária ou governista. Destrinchar os meandros do processo legislativo permitiu transcender a visão “macro” da atuação parlamentar em favor de uma abordagem mais compatível com a realidade (ARAÚJO; SILVA, 2012).

4.2.2 Votações ostensivas

Conforme exposto na Subseção 4.2.1, houve duas votações ostensivas. Estas merecem ser mais bem exploradas. Considerando o plenário como um ambiente de maior pulverização das forças (CINTRA, 2007), as votações reforçam qual o posicionamento predominante entre os parlamentares, ainda mais quando as votações têm placar “apertados”.

A Emenda Aglutinativa nº 1 (EMA1) é resultado da fusão da emenda apresentada por Ronaldo Caiado (DEM-GO), que limita os gastos dos contratos refinanciados (teto) em 1993 à taxa Selic, com o substitutivo da CFT. Foi aprovada com 264 votos favoráveis e 111 contrários.

Em plenário, Caiado, então líder do DEM, destacou o fato do novo indexador só valer para os estados que renegociaram suas dívidas em 1997. A tentativa de obstrução das votações anteriores e a sensibilização dos deputados com o tema garantiram um acordo para aprovar a medida, mesmo contrariando a orientação do governo. Já para os estados a aprovação era interessante, pois nessas condições os juros da dívida seriam bem mais baixos. Nesse sentido, qual lógica prevaleceu?

Sobre a disciplina partidária e governista na votação da EMA1, os resultados estão apontados na Tabela 2.

| Partido | N | (%) | IFLP | IAG | IOG |
|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| PcdoB | 10 | 2,7% | 100,0% | 100,0% | |
| PRP | 1 | 0,3% | Liberou | 100,0% | |
| PT | 61 | 16,3% | 96,7% | 96,7% | |
| PP | 29 | 7,7% | Liberou | 51,7% | |
| PROS | 14 | 3,7% | Liberou | 21,4% | |
| PSD | 29 | 7,7% | Liberou | 20,7% | |
| PR | 23 | 6,1% | 87,0% | 13,0% | |
| PMDB | 52 | 13,9% | 90,4% | 9,6% | |
| PTB | 15 | 4,0% | 93,3% | 6,7% | |
| PDT | 15 | 4,0% | 100,0% | 0,0% | |
| PV | 6 | 1,6% | 100,0% | 0,0% | |
| PMN | 2 | 0,5% | Liberou | 0,0% | |
| PRB | 7 | 1,9% | Liberou | 0,0% | |
| PTdoB | 1 | 0,3% | Liberou | 0,0% | |
| PSDB | 35 | 9,3% | 100,0% | | 100,0% |
| PSOL | 3 | 0,8% | 100,0% | | 100,0% |
| DEM | 19 | 5,1% | 94,7% | | 94,7% |
| PSB | 19 | 5,1% | 94,7% | | 94,7% |
| PSC | 10 | 2,7% | 90,0% | | 90,0% |
| SD | 17 | 4,5% | 82,4% | | 82,4% |
| PPS | 7 | 1,9% | 71,4% | | 71,4% |
| TOTAL | 375 | 100% | 92,9% | 30,0% | 90,5% |

Tabela 2 – LC n° 148/2014 - EMA1 (IFLP, IAG e IOG)

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo que as pressões estaduais possam ter interferido na votação, a fidelidade partidária (IFPL) ainda continua alta. Esse valor elevado é explicado, em parte, pelo fato de várias bancadas terem liberado os partidos, totalizando 22,1% dos votos efetivos. Essa liberação em sete partidos indica evidência de um dissenso que transcendeu as questões partidárias, ou seja, outras demandas podem ter sido mais fortes, como as pressões regionais.

Por outro lado, o apoio ao governo (IAG) foi muito baixo, inclusive alguns partidos da coalizão (PR, PMDB, PTB, PDT e PV) adotaram posicionamento oposto à orientação do líder do governo. Os mais fiéis foram os partidos mais à esquerda (PCdoB e PT). A base de apoio estava tão enfraquecida, que o contraste com a disciplina do voto

da oposição (IOG) foi gritante, sendo este o índice mais alto, o que demonstra que os partidos de oposição votaram de maneira bem mais uniforme.

É importante relembrar que à época, Dilma estava no final do seu primeiro mandato. Diferentemente do início do segundo mandato, esse primeiro governo da petista costumava ter altas taxas de desempenho político no Congresso (MORAES *et al.*, 2017). O que explicaria, então o IAG ter sido tão baixo?

Na Tabela 3 é apresentada a disciplina da votação da EMA1 por estado.

| Estado | N | (%) | IFPE |
|------------------------------------|------------|---------------|--------------|
| GO | 13 | 3,5% | 100,0% |
| SE | 6 | 1,6% | 100,0% |
| ES | 8 | 2,1% | 100,0% |
| MA | 13 | 3,5% | 92,3% |
| PB | 11 | 2,9% | 90,9% |
| PR | 20 | 5,3% | 90,0% |
| RJ | 35 | 9,3% | 88,6% |
| DF | 8 | 2,1% | 75,0% |
| RR | 4 | 1,1% | 75,0% |
| SC | 15 | 4,0% | 73,3% |
| MS | 7 | 1,9% | 71,4% |
| MG | 36 | 9,6% | 69,4% |
| SP | 55 | 14,7% | 69,1% |
| MT | 6 | 1,6% | 66,7% |
| TO | 6 | 1,6% | 66,7% |
| PE | 19 | 5,1% | 63,2% |
| AM | 5 | 1,3% | 60,0% |
| AP | 5 | 1,3% | 60,0% |
| RS | 20 | 5,3% | 60,0% |
| CE | 17 | 4,5% | 58,8% |
| AL | 4 | 1,1% | 50,0% |
| RO | 6 | 1,6% | 50,0% |
| BA | 31 | 8,3% | 48,4% |
| PA | 9 | 2,4% | 44,4% |
| AC | 5 | 1,3% | 40,0% |
| PI | 8 | 2,1% | 37,5% |
| RN | 3 | 0,8% | 33,3% |
| Norte/Nordeste/Centro-Oeste | 186 | 49,6% | 64,8% |
| Sul/Sudeste | 189 | 50,4% | 78,6% |
| TOTAL | 375 | 100,0% | 67,9% |

Tabela 3 – LC n° 148/2014 - EMA1 (IFPE)

Fonte: Elaboração própria.

A coordenação por unidade da federação (IFPE) foi mais alta que o IAG, considerando que os parlamentares acompanharam com seus votos a indicação mais favorável aos seus estados (aprovação da medida), que era oposta à orientação do governo. Essa divergência, inclusive, deve ter sido o motivo para que alguns partidos, mesmo pertencendo à base, tenham liberado a bancada, como dito acima.

Não houve grandes diferenças macrorregionais. Inclusive os estados do Sul e Sudeste seriam os menos beneficiados pela medida, pois tiveram seus contratos refinanciados em 1997 (e não em 1993). Na questão da renegociação das dívidas, não há um jogo de soma-zero entre os estados, uma vez que o embate real, na maior parte dos casos, será entre a União e os estados considerados no conjunto. Assim, os estados tendem a se mobilizar em conjunto, mesmo quando os discursos de alguns deputados são balizados por problemas mais locais ou pela perspectiva mais abrangente das desigualdades macrorregionais.

Os parlamentares dos seis estados como o IFPE mais alto (SE, ES, PB, GO, MA, PR), que representam aproximadamente 20% dos votantes, parecem ter votado segundo a lógica estadual, como mostra a Tabela 4.

| UF | Coalizão | | Oposição | | TOTAL | |
|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|
| | N | (%) | N | (%) | | |
| SE | 2 | 33,3% | 4 | 66,7% | 6 | 1,6% |
| ES | 4 | 50,0% | 4 | 50,0% | 8 | 2,1% |
| PB | 7 | 63,6% | 4 | 36,4% | 11 | 2,9% |
| GO | 8 | 61,5% | 5 | 38,5% | 13 | 3,5% |
| MA | 9 | 69,2% | 4 | 30,8% | 13 | 3,5% |
| PR | 11 | 55,0% | 9 | 45,0% | 20 | 5,3% |
| TOTAL | 41 | 57,7% | 30 | 42,3% | 71 | 18,9% |

Tabela 4 – LC n° 148/2014 - EMA1 (UFs com IFPE >90%)

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima mostra que essas bancadas, em geral, eram heterogêneas (membros de partidos da coalizão e oposição). Mesmo assim os deputados votaram de maneira coordenada nesses estados. Os apelos de Caiado em beneficiar o estado de Goiás foram tão bem-sucedidos, que todos os deputados goianos, inclusive os petistas, votaram favoravelmente à emenda (Tabela 5).

| Parlamentar (GO) | Partido |
|------------------------------|-----------------|
| Flávia Moraes | PDT (Coalizão) |
| Pedro Chaves | PMDB (Coalizão) |
| Sandro Mabel | PMDB (Coalizão) |
| Roberto Balestra | PP (Coalizão) |
| Sandes Júnior | PP (Coalizão) |
| Marina Santanna | PT (Coalizão) |
| Rubens Otoni | PT (Coalizão) |
| Jovair Arantes | PTB (Coalizão) |
| Ronaldo Caiado | DEM (Oposição) |
| Carlos Alberto Leréia | PSDB (Oposição) |
| João Campos | PSDB (Oposição) |
| Valdivino de Oliveira | PSDB (Oposição) |
| Armando Vergílio | SD (Oposição) |

Tabela 5 – LC n° 148/2014 - EMA1 (bancada do estado de Goiás)

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o IAG foi um termômetro da forma como os parlamentares atuaram nesta votação. Considerando que o IAG foi baixo, a coordenação partidária parece ter ido de encontro aos anseios estaduais. Ademais, fica evidenciado que, nos estados com o IFPE maior, houve coordenação de bancada.

Em seguida, ocorreu a votação da Emenda de Plenário (EMP) n° 14, de autoria de Júlio Cesar (PSD-PI), colocando a taxa Selic como teto para o indexador IPCA. Uma vez que a EMA1, que tinha objetivo similar, foi aprovada, a mobilização para a aprovação desta (EMP14) foi menor. Mesmo assim, a fragmentação dos votos foi significativa (111 “Sim”; 223 “Não”; 1 “Abstenção”), o que a enquadra, também, como “ostensiva”.

Outro fato relevante é que essa emenda tinha uma proposta mais ousada do que a anterior, pois propunha que a União devolvesse o saldo positivo resultante da aplicação do teto sobre o IPCA. Essa medida é bastante radical, pois inverteria a lógica da transferência do credor (União) para o pagador (estados). Nesse sentido, a União assumiu seu histórico de comportamento centralizador de conduzir o processo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013) e conseguiu mobilização para rejeitar a medida. Os resultados estão na Tabela 6.

| Partido | N | (%) | IFLP | IAG | IOG |
|--------------|------------|---------------|--------------|--------------|---------|
| PcdoB | 8 | 2,4% | 100,0% | 100,0% | |
| PRP | 2 | 0,6% | 100,0% | 100,0% | |
| PT | 64 | 18,9% | 98,4% | 98,4% | |
| PMDB | 44 | 13,0% | 95,5% | 95,5% | |
| PR | 21 | 6,2% | 85,7% | 85,7% | |
| PDT | 13 | 3,8% | 84,6% | 84,6% | |
| PP | 28 | 8,3% | 82,1% | 82,1% | |
| PRB | 5 | 1,5% | 80,0% | 80,0% | |
| PTdoB | 5 | 1,5% | 80,0% | 80,0% | |
| PV | 5 | 1,5% | Liberou | 80,0% | |
| PMN | 3 | 0,9% | 66,7% | 33,3% | |
| PSD | 27 | 8,0% | 81,5% | 18,5% | |
| PROS | 11 | 3,2% | 81,8% | 18,2% | |
| PTB | 8 | 2,4% | 87,5% | 12,5% | |
| DEM | 20 | 5,9% | 90,0% | | Liberou |
| PPS | 7 | 2,1% | 85,7% | | Liberou |
| PSB | 18 | 5,3% | 88,9% | | Liberou |
| PSC | 9 | 2,7% | 88,9% | | Liberou |
| PSDB | 26 | 7,7% | 65,4% | | Liberou |
| PSOL | 3 | 0,9% | 100,0% | | Liberou |
| SD | 12 | 3,5% | 83,3% | | Liberou |
| TOTAL | 339 | 100,0% | 86,3% | 69,2% | Liberou |

Tabela 6 – LC n° 148/2014 - EMP14 (IFLP, IAG e IOG)

Fonte: Elaboração própria.

Nessa votação, o IAG foi bem mais alto, o que significa que as pressões do governo federal foram efetivas. A disciplina partidária permaneceu alta, assim como na votação anterior. O fato de o líder da minoria ter liberado a bancada não quer dizer que os partidos de oposição não tivessem posicionamento claro, pois o IFPL permaneceu alto.

O IAG alto refletiu na baixa do IFPE, como mostra a Tabela 7.

| Estado | N | (%) | IFPE |
|------------------------------------|------------|---------------|--------------|
| AM | 5 | 1,5% | 60,0% |
| DF | 4 | 1,2% | 50,0% |
| MT | 4 | 1,2% | 50,0% |
| RN | 2 | 0,6% | 50,0% |
| SE | 6 | 1,8% | 50,0% |
| RR | 4 | 1,2% | 50,0% |
| PB | 7 | 2,1% | 42,9% |
| ES | 7 | 2,1% | 42,9% |
| SP | 49 | 14,7% | 40,8% |
| MA | 10 | 3,0% | 40,0% |
| PR | 18 | 5,4% | 38,9% |
| PI | 8 | 2,4% | 37,5% |
| PE | 19 | 5,7% | 36,8% |
| PA | 11 | 3,3% | 36,4% |
| AL | 6 | 1,8% | 33,3% |
| AP | 3 | 0,9% | 33,3% |
| RO | 6 | 1,8% | 33,3% |
| SC | 12 | 3,6% | 33,3% |
| MG | 34 | 10,2% | 32,4% |
| BA | 32 | 9,6% | 31,3% |
| GO | 8 | 2,4% | 25,0% |
| RJ | 31 | 9,3% | 22,6% |
| MS | 5 | 1,5% | 20,0% |
| CE | 15 | 4,5% | 20,0% |
| AC | 5 | 1,5% | 20,0% |
| TO | 5 | 1,5% | 20,0% |
| RS | 18 | 5,4% | 11,1% |
| Norte/Nordeste/Centro-Oeste | 165 | 49,4% | 37,0% |
| Sul/Sudeste | 169 | 50,6% | 31,7% |
| TOTAL | 334 | 100,0% | 35,6% |

Tabela 7 – LC n° 148/2014 - EMP14 (IFPE)

Fonte: Elaboração própria.

Embora a EMP14 representasse um alívio para os cofres estaduais, percebe-se que a visão federativa sobre beneficiar os estados possui limites. A questão da responsabilidade fiscal e do predomínio da União, reforçados com a LRF, ainda parecem elementos que parametrizam a dinâmica parlamentar.

Não há indícios de que houve orientação estadual, nem macrorregional, nessa segunda votação. Diferentemente da anterior, ela representa o comportamento mais “típico” do Congresso. Como relembra MORAES *et al.* (2017), o governo tem, normalmente, altas taxas de desempenho político no Parlamento.

Essa visão está de acordo com a abordagem majoritária sobre presidencialismo de coalizão, pois, como regra, o presidente tem grandes chances de aprovar as matérias de seu interesse no Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006). Entretanto, nem sempre os parlamentares se mobilizam a favor dos mesmos interesses do Presidente da República (ARAÚJO; SILVA, 2012). Essa não é uma máxima, uma vez que, na primeira votação (EMA1), a dimensão regional parece ter sido o elemento de maior impacto na decisão dos deputados.

4.3 Processo 2: Lei Complementar n° 151/2015

4.3.1 Dados e análise

No dia 24 de março de 2015, o deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ) apresentou na Câmara o PLP n° 37/2015, que altera a LRF e estabelece prazo de trinta dias para que seja feita a reindexação das dívidas dos Estados.

Mais uma vez, parte dos parlamentares relevantes na renegociação são do Rio de Janeiro, pois a necessidade da renegociação está ligada à preocupação dos parlamentares com a situação financeira de seus respectivos estados (dimensão regional). Na justificativa do projeto, o autor informou que a criação deste PLP decorreu do fato da LC n° 148/2014 não ter gozado de efeitos práticos:

No ano passado, o Congresso Nacional aprovou uma legislação que modificava a forma como se cobram os juros da dívida dos entes da federação, uma regra muito desfavorável aos estados e municípios. Isso foi corrigido e não vem sendo aplicado, porque o Ministério da Fazenda não editou o regulamento¹⁹.

A falta de amparo legal fez com que diversos entes começassem a recorrer ao Poder Judiciário para pleitear melhores condições de pagamento, visto que o processo legislativo não resolveu o problema. Houve uma judicialização²⁰ da matéria.

¹⁹ Diário da Câmara dos Deputados de 01/07/2015, p. 119.

²⁰ A atuação do Judiciário nesses conflitos federativos ficará mais recorrente a partir de 2016, como mostrará o processo da LC n° 156/2016.

O novo PLP comprometia-se a resolver esses impasses com estabelecimento de prazo máximo para que se fosse feita a mudança do indexador. Nas palavras do Consultor Legislativo do Senado 1 (Entrevistado 10, 2017):

Esse projeto de lei complementar foi apresentado pelo deputado Leonardo Picciani e tinha intenção de impor um prazo para que a União firmasse os termos aditivos já assegurados na LC n° 148/2014, porque a 148 entrou em vigência dia 25/11/2014, mas o Executivo não promoveu os aditivos imediatamente com os estados. Então, essa lei complementar foi apresentada na Câmara e já votada no mesmo dia, impondo o prazo de até trinta dias para que a União firmasse esses termos aditivos.

A urgência para que a matéria entrasse em vigor exigia uma “força tarefa” do Congresso, tanto que foi apresentada e votada no mesmo dia, como referido acima. Os líderes partidários se mobilizaram para aprovar urgência. O relator da LC n°148/2014 (Eduardo Cunha) agora era o Presidente da Casa, e não mediu esforços para que o projeto fosse pautado em plenário. Não houve discussão, e a aprovação foi praticamente unânime (389 “Sim”; 2 “Não”).

Novamente, o relator que representou a comissão de mérito na Câmara (CFT) foi um pemedebista, o deputado Danilo Forte (PMDB-CE). Após as alterações do Senado, a matéria retornou à Câmara, e Danilo Forte permaneceu o relator de mérito, o que evidencia a importância do relator inicialmente escolhido (especialização política) (LIMONGI, 1994). Pela CCJC, o escolhido para proferir parecer em plenário foi o deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP).

A estratégia “relâmpago” para aprovar a matéria mostra que os parlamentares são capazes de agir coletivamente, independentemente do estado ou partido, pois o objetivo primordial é garantir melhores condições do pagamento da dívida para todas as esferas estaduais (lógica regional). Ademais, a celeridade na tramitação diminui a capacidade de reação do poder Executivo. Tanto é que o governo federal tentou reverter os prazos do PLC no Senado, conforme será explicado adiante.

A esfera central optou por conduzir ativamente o primeiro debate sobre a renegociação (LC n° 148/2014), limitando, inclusive, sob que circunstâncias as condições seriam feitas, uma vez que a introdução de novas regras estaria condicionada a condições pré-estabelecidas pelo governo federal (PIERSON, 2000, 2004; SOUZA, 2006).

Entretanto, uma vez definidos os parâmetros da renegociação, que no caso foi a alteração do indexador IGP-DI pelo IPCA, o Legislativo ganhou espaço para exigir que o Executivo cumprisse com o que foi estabelecido na LC n° 148/2014.

De acordo com o que foi exemplificado pelo Consultor da Câmara (Entrevistado 8, 2017): “A União, como não adotou os procedimentos na hora em que as negociações foram feitas, veio a 151 e determinou que fossem feitos”.

Essa lógica está de acordo com o argumento da teoria da dependência sobre os retornos crescentes. Definida uma primeira escolha, os resultados futuros reforçam aquele caminho (PIERSON, 2000). Como a lei complementar anterior não estava de acordo com as expectativas geradas (ARNOLD, 1991), a opção pela continuidade e segurança jurídica de que os acordos firmados fossem cumpridos instigaram o Legislativo a agir frente à inércia do Executivo. As principais motivações para o ativismo legislativo foram o agravamento da crise estadual, os conflitos federativos no Judiciário e o enfraquecimento do governo.

Esse início do segundo mandato de Dilma Rousseff foi marcado pela substituição do então Ministro da Fazenda Guido Mantega, cuja imagem já se encontrava desgastada, por Joaquim Levy, conhecido por adotar medidas mais austeras e de cortes. Paralelamente, o governo reduziu o número de ministérios e secretarias nacionais. A Lava-jato já completava um ano e os protestos iniciados em 2013 permaneceram e deterioraram ainda mais a imagem da presidente. Tanto que, no ano seguinte (2016), Dilma sofreu *impeachment*. Além da questão fiscal, outros temas sensíveis, como a maioria penal, tramitavam no Congresso. Tudo isso fragilizou o governo e, conseqüentemente, seu ânimo em dar continuidade à discussão das renegociações das dívidas estaduais²¹.

Tanto que os vetos presidenciais à LC n° 151/2015 ocorreram porque, “quando foi aprovada a matéria, o cenário econômico era totalmente diferente, pelo menos de quando iniciaram as negociações, lá em 2012/2013” (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017). Para o Subchefe na Casa Civil (Entrevistado 9, 2017) essa divergência de interesses entre os poderes é previsível, pois “é normal no sistema brasileiro você ter

²¹ Disponível em <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/12/relembre-quinze-fatos-politicos-que-marcaram-2015>>. Acesso em: 15/01/2018.

essa dicotomia do governo federal mais preocupado com as contas, com a responsabilidade fiscal, e o Congresso Nacional com uma visão de mais gasto público”.

Nem sempre os líderes e os parlamentares se mobilizam a favor dos mesmos interesses do Presidente da República (ARAÚJO; SILVA, 2012), diferentemente do que é defendido pela literatura majoritária sobre presidencialismo de coalizão (SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006, 2009; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2007).

No Senado Federal, os desdobramentos e as pressões que ocorreram foram mais evidentes. A proposta passou a fazer parte da chamada “Agenda Brasil 2015”²². E, enquanto na Câmara o projeto teve passagem “relâmpago”, no Senado tramitou durante um período maior (oito meses), garantindo tempo hábil para o governo federal pudesse amenizar a situação e apresentar uma contraproposta para o PLC n° 15/2015:

Aqui no Senado, essa proposta foi modificada, prevendo que o prazo [para firmar os aditivos] passasse para 31/01/2016, porque, à ocasião, a União já vislumbrava uma queda de suas receitas com o pacto adverso de seu resultado primário. Então, para você firmar essas renegociações, você precisaria de um prazo maior, para que pelo menos a economia se recuperasse. [...] a União precisou desse prazo [...] para fazer essas renegociações. [...]. Essa solicitação de mudança do prazo foi feita pelo Ministro Levy, à ocasião (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017).

A atuação direta da Fazenda reforça que a União opera no Congresso por meio de autoridades técnicas e demonstra a preocupação do Executivo com os possíveis rumos do projeto. Complementarmente, a emenda de plenário do senador Romero Jucá foi fruto de acordo firmado com Levy durante audiência pública na CAE, realizada em 31/03/2015. Embora essa última não tenha tido êxito na votação final, ilustra o papel do Ministro da Fazenda como o principal interlocutor direto dos anseios do governo no Congresso.

Outro potencial agente a favor do governo é o relator da comissão de mérito. Pelas informações coletadas na documentação legislativa e nas entrevistas, o *agenda holder* desse processo, que é uma figura respeitada no cenário político responsável por mobilizar

²² Título dado pelo então presidente Renan Calheiros ao conjunto de propostas que propunham incentivar a retomada do crescimento econômico do país. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/10/a-agenda-brasil-sugerida-por-renan-calheiros>>. Acesso em: 12/01/2018.

a discussão em torno do trâmite legislativo (SILVA; ARAÚJO, 2013), foi a petista Marta Suplicy (PT-SP).

Com parecer favorável da relatora, a emenda apresentada por Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) estabeleceu novo prazo para se firmar os aditivos (31/01/2016) ao invés dos trinta dias corridos, como previa o projeto inicial, o que daria uma folga ao governo federal. A emenda foi aprovada pelo plenário da Casa (52 “Sim”, 18 “Não”).

Assim como no processo da LC n° 148/2014, o Senado Federal cumpriu, em parte, seu papel de Casa revisora (BRANCO, 2009). Entretanto, mesmo com as pressões diretas, o Senado foi menos permissivo às vontades do Executivo na tramitação da LC n° 151/2015, uma vez que a atuação da esfera central não é absoluta, tanto que o objetivo primordial do projeto, que era garantir o caráter obrigatório do novo indexador (ao invés de autorizativo), permaneceu na versão final do projeto.

A relatora Marta Suplicy (PT-SP), em seu pronunciamento no plenário, transmitiu a urgência do teor do projeto:

[...] a situação é de tal gravidade que se toma necessária a adoção de medidas concretas imediatamente. A Lei Complementar n° 148, de 2014, foi sancionada em 25 de novembro de 2014 e, até a presente data, passados cinco meses, não produziu os efeitos desejados²³.

Questões que tratam de mudanças na estrutura fiscal alcançam uma magnitude que é de interesse de todos os entes federados e parlamentares, independentemente de partido. Em reunião realizada em dois de junho de 2015 na Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo, cujo objetivo era dialogar sobre a proposta da política nacional de desenvolvimento regional e a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional, o senador Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE) lembrou que “os Srs. Governadores apresentaram uma pauta composta de vinte itens [...] e também de documentos que foram repassados à Presidência do Senado”²⁴.

É difícil acreditar que não houve pressões por parte dos governadores, uma vez que a renegociação afeta diretamente os entes subnacionais. Na discussão em plenário, o senador Cássio Cunha Lima (PSDB – PB) admitiu em que o debate transcendia a

²³ Diário do Senado Federal de 29/04/2015, p. 543.

²⁴ Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/3422>>. Acesso em: 25/01/2018.

dimensão partidária: “O PSDB manifesta sua posição em defesa dos estados brasileiros, em defesa dos municípios, para que a proposição que está em discussão seja aprovada e implementada e vigore em caráter imediato”²⁵.

Durante a tramitação da LC n° 148/2014, o então deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) conseguiu atrasar as votações e mobilizar a aprovação da emenda, de sua autoria, para que os contratos estabelecidos em 1993 tivessem como teto para pagamento a taxa Selic. Mesmo reforçando o caso específico de Goiás, a motivação para essa emenda tem como base os debates sobre as disparidades macrorregionais e sobre a necessidade de distribuição equilibrada dos benefícios fiscais entre os estados, contemplando os que não faziam parte dos contratos firmados em 1997.

Nesse segundo processo, Caiado foi eleito para mandato no Senado. É interessante notar que o congressista continuou fiel à pauta defendida na Câmara:

Esse projeto aqui trata diretamente do interesse de cinco estados, cinco estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas, Paraná, Rio Grande do Sul. Esses cinco Estados têm a renegociar R\$343 bilhões. Os outros 22 Estados têm apenas R\$45 bilhões, pouco mais de 10% [...] A maior dívida que Goiás tem – R\$8 bilhões – está excluída dessa renegociação. Qual é o interesse que nós teremos, então, de atender apenas a alguns estados em detrimento da grande maioria dos estados brasileiros? Então, não é uma questão de urgência. É uma questão de oportunidade para que possamos vincular também aquilo que é questão de sobrevivência para os nossos Estados.²⁶

Embora a sensibilidade da questão das desigualdades macrorregionais tenha mobilizado a maioria da Casa Legislativa, não se atingiu o quórum para aprovação (37 “Sim”; 24 “Não”; 1 “Abstenção”).

Sobre a figura do relator, um tópico a ser levantado é se Marta Suplicy cumpriu o papel de *gatekeeping* - filtrar os assuntos que iriam à plenário (LIMONGI, 1994). Se por um lado a relatora proferiu parecer favorável sobre a emenda que estendida os prazos do Executivo, ela também acatou a emenda do seu conterrâneo José Serra (PSDB-SP), que foi vetada pelo Executivo mais à frente. O parecer favorável da relatora foi um diferencial que garantiu a aprovação da emenda de Serra (62 “Sim”; 09 “Não”).

²⁵ Diário do Senado Federal de 29/04/2015, p. 580.

²⁶ Diário do Senado Federal de 16/04/2015, p. 192.

Ou seja, a figura de *gatekeeping* se baseia no peso do relator quando emite parecer, pois seu apoio aumenta a probabilidade de aprovar emendas, independentemente se convergiam ou não com os interesses da União. O próprio Ronaldo Caiado reconheceu a força da opinião do relator da comissão de mérito ao indagar o motivo pelo qual Suplicy não havia acatado sua emenda sobre o teto: “Eu peço a atenção da nobre Relatora, Senadora Marta Suplicy, que, ao rejeitar a Emenda nº 1, de minha autoria, diz que se fundamentou na tese da rejeição porque [...]”²⁷.

A emenda do senador José Serra (PSDB-SP) era parte do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 183/2015, de mesmo autor. Claramente houve aproveitamento da repercussão e celeridade da tramitação do PLC nº 15/2015 por meio da “carona” (OLSON, 1999, p. 21-25). Para o Consultor Legislativo do Senado 1 (Entrevistado 10, 2017):

Essa questão não é relacionada à renegociação de dívidas, é sobre os depósitos judiciais. [...] isso não faz parte do projeto de renegociação, foi uma espécie de carona, porque como esse projeto tinha prioridade, então foi juntada essa matéria que também era de interesse dos estados nesse mesmo projeto.

Os senadores de diversos partidos, como Eunício Oliveira (PMDB-CE), Walter Alves (PT-BA), Renan Calheiros (PMDB-AL) e Omar Aziz (PSD-AM), sugeririam em seus pronunciamentos em plenário que Suplicy acatasse o projeto de Serra em forma de emenda. E foi o que aconteceu. Nas palavras da própria relatora, a emenda se tratava de:

Permissão para que até 10% dos recursos destinados ao Fundo de Reserva (isto é, 3% do total) e 10% dos recursos transferidos para a conta única dos Estados e Municípios (isto é, 7% do total) sejam direcionados à criação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas.²⁸

Como Marta acatou a emenda, durante as discussões em plenário, a relatora atuou como *policy broker* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 122 e 155), pois teve que administrar as demandas do governo com o interesse dos senadores de incluir a emenda de José Serra.

O que Serra estava propondo é que os entes subnacionais pudessem utilizar como fonte de receita os depósitos judiciais e administrativos por meio de fundo criado especificamente para este fim. A medida não estava ligada diretamente à questão da

²⁷ Diário do Senado Federal de 29/04/2015, p. 566.

²⁸ Diário do Senado Federal de 29/04/2015, p. 543.

renegociação das dívidas, mas representaria alívio para os cofres subnacionais. Tanto que senadores de diversos partidos, inclusive do PT, votaram a favor da medida. Não se trava de um embate ideológico-partidária e sim de uma defesa em prol dos estados.

Há fortes indícios de que os estados exerceram pressão na aprovação dessa emenda. Inclusive, a polêmica foi tamanha que o líder do partido o governo, Delcídio do Amaral (PT-MS), liberou a bancada do PT nessa votação em plenário (28/04/2015). Ou seja, essa “rachadura” representada que outras questões podem ter afetado a disciplina partidária e o comportamento dos parlamentares, como a pressão dos governadores, por exemplo.

Caso entrasse em vigor, a União teria que abrir mão desses recursos. Portanto, embora tenha sido uma estratégia de ação adotada pelos parlamentares para beneficiar os estados, foi vetada pelo Executivo. Visto que não foi capaz de conduzir o processo decisório, o veto foi a saída encontrada pelo governo para contornar esse “penduricalho”, que extrapolou a questão da renegociação propriamente, e quaisquer outros pontos de discordância.

Os vetos representam os pontos em que o Executivo não está disposto a ceder. Essa situação é similar ao veto sobre o teto com base na taxa Selic, que ocorreu na LC n° 148/2014, conforme exposto na Seção 4.2. É possível concluir que as pressões do Executivo durante o processo não foram suficientes para moldar o comportamento dos parlamentares em torno dos interesses nacionais, pois prevaleceu a defesa dos interesses estaduais.

Devido à aprovação dessa emenda e do alongamento do prazo para se firmarem os aditivos, o PLP teve que retornar para a casa de origem. Pela primeira vez na fase de comissões, os deputados reforçaram a questão de a renegociação das dívidas ser de interesse de todos os entes federados, uma vez que promove mudanças na estrutura fiscal.

Em reunião realizada no dia 20/05/2015 na CFT, Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) relembrou que “neste momento, alguns governadores estão reunidos no salão negro do Congresso Nacional, discutindo a crise fiscal que se abateu sobre estados e municípios”²⁹. Sobre esse evento, o relator da CCJC, Danilo Forte (PMDB-CE) explicou que se tratava

²⁹ Reunião da CFT em 20/05/2015.

Disponível em <<http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=52466>>. Acesso em: 24/01/2018.

do diálogo que aconteceu na Comissão Especial para o Aprimoramento do Pacto Federativo no Senado Federal entre o Presidente da Casa, Renan Calheiros e 21 governadores³⁰.

É mais do que esperado que os entes subnacionais atuem no processo legislativo. O simbolismo federativo da questão é tamanho, que a discussão do PLP na CCJC aconteceu no mesmo dia da marcha dos prefeitos (26/05/2015).

Na CCJC e no plenário, alguns poucos parlamentares da base do governo (PT, PMDB e PDT) questionaram o fato dos depósitos terem sido aprovados no Senado, uma vez que não faziam parte da renegociação propriamente. Provavelmente foi uma pressão exercida pelo Executivo, pois, se mantida a medida, parte desses depósitos deixariam de ir para os cofres federais. Por outro lado, o dinheiro dos depósitos representaria um generoso bolo em favor das esferas subnacionais, tanto que, no fim das contas, todas as emendas aprovadas pelo Senado Federal permaneceram (461 “Sim”; 7 “Não”).

Ademais, os discursos (30/06/2016), considerado o plenário como um ambiente de maior pulverização de forças (CINTRA, 2007), reforçaram o posicionamento dos parlamentares, independentemente de partidos, em favor dos estados: “Não vou mudar meu discurso [...] Defendo por Minas Gerais, como – eu não tenho dúvida – V.Exas. vão defender por seus estados”³¹ (Domingos Sávio, PSDB-MG). Nessa linha³²:

Eu não posso votar contra o meu estado e acredito que aqui ninguém vai votar contra o seu estado, ainda mais pelo fato de estarmos endividados. Nós precisamos rediscutir a questão federativa. Então, o PDT, coerentemente, Sr. Presidente, vota “sim” (Pompeo de Mattos, PDT-RS).

Até um dos principais intermediários do governo no Congresso, que já fora inclusive líder do governo na Câmara, o deputado Henrique Fontana (PT-RS), reconheceu a atuação dos governadores³³:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, este projeto foi muito trabalhado em uma ampla negociação, inclusive no período em que ocupei a Liderança do governo. Trata-se de um projeto que vai auxiliar, vai melhorar a condição do

³⁰ Reunião da CCJC em 27/05/2015.

Disponível em <<http://imagem.camara.leg.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=52580>>. Acesso em: 24/01/2018.

³¹ Diário da Câmara dos Deputados de 01/07/2015, p. 118.

³² Diário da Câmara dos Deputados de 01/07/2015, p. 124.

³³ Diário da Câmara dos Deputados de 01/07/2015, p. 126.

endividamento dos Estados. O governador Tarso Genro, à época governador do Rio Grande do Sul, teve uma atuação muito intensa na colaboração para construir este acordo. Por quê? Porque as dívidas dos estados foram renegociadas num momento em que a economia brasileira vivia uma situação de absoluta crise.

Com base em tudo o que foi exposto, é possível tecer algumas conclusões. Frente ao agravamento da situação dos estadual e a crise política e econômica, o Legislativo se mostrou protagonista ao exigir, por meio da única lei entre as quatro leis complementares sobre a renegociação das dívidas com origem no Congresso, que o Executivo cumprisse o que foi estabelecido na LC n° 148/2014.

Na tramitação da matéria, a *performance* do governo foi limitada, pois o único ponto em que obteve êxito foi em relação ao alongamento do prazo para se firmarem os aditivos. A predominância do Executivo não é absoluta (ARAÚJO; SILVA, 2012), uma vez que há outras pressões (eleitoral e estadual) que afetam a dinâmica parlamentar. O veto em relação aos depósitos é a evidência de que o Executivo não foi capaz de conduzir o processo legislativo.

Após os vetos, considerada a classificação de Mahoney e Thelen (2010), evidencia-se que o conteúdo aprovado da LC n° 151/2015 se enquadra como *conversion*. Essa categoria diz respeito às situações em que as regras são reorientadas na direção de novos propósitos, há uma “reinvenção”. Como a promulgação do PLP apenas reforçou o que a lei complementar anterior já estabelecia, porém com um caráter obrigatório ao invés de autorizativo, houve um redirecionamento do impacto da regra, o que aponta esse processo como *conversion* (MAHONEY; THELEN, 2010).

Além disso, o fato de Marta Suplicy (PT-SP), relatora na comissão de mérito do Senado, mesmo sendo do partido do governo, ter acatado a emenda de Serra, que beneficiava expressamente os estados, é sinal de que o Executivo não é capaz de constranger a atuação dos parlamentares por completo. A polêmica em torno dessa emenda foi tamanha, que até o PT teve que liberar a bancada na votação na Câmara.

Até o principal relator do primeiro processo (LC n°148/2014), Eduardo Cunha (PMDB-RJ), apresentou um primeiro substitutivo que não agradou à União, e foi constrangido a redigir um novo em sequência. O que se pode deduzir é que os relatores,

como *gatekeeping* (capacidade de filtrar os assuntos que iriam à plenário) anseiam por uma atuação mais independente (em relação às pressões externas) dentro do Parlamento.

Durante a tramitação da LC n° 151/2015, ficou claro que as duas Casas Legislativas se mobilizaram em favor dos interesses estaduais. Principalmente em plenário, ambiente em que há pulverização das pressões (CINTRA, 2007), os discursos reforçaram que houve pressões diretas dos governadores e que a maioria dos parlamentares, independentemente de partido, optaram por defender seus estados.

A Câmara dos Deputados adotou a estratégia de aprovação “relâmpago”, o que dificultou uma contrarreação rápida do Executivo. Já o Senado Federal deixou claro que não é apenas a Casa revisora, tanto que fez as alterações mais relevantes na LC n° 151/2015. Mesmo que o senador Ronaldo Caiado (DEM-GO) tenha pautado as renegociações a partir da dimensão macrorregional, a questão estadual foi majoritariamente mobilizada de maneira coletiva, uma vez que a aprovação da renegociação das dívidas e do Fundo trariam ganhos para todos os estados.

É possível concluir que o histórico do comportamento centralizador da União (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013) não foi suficiente para moldar o comportamento dos parlamentares em torno dos anseios nacionais: prevaleceu a defesa dos interesses estaduais.

Como não houve votação ostensiva na Câmara dos Deputados, esta Seção não terá a parte sobre votação ostensiva.

4.4 Processo 3: Lei Complementar n° 156/2016

4.4.1 Dados e análise

Em 22 de março de 2016, o Executivo envia ao Congresso o projeto de lei complementar n° 257/2016, que estabelece plano de auxílio para estados e o Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.

A crise econômica no âmbito estadual alcançou seu ápice em 2015. Como resultado, a União teve que apresentar medidas emergenciais que fossem além da mera alteração do indexador de juros. O plano de auxílio permitia o alongamento da dívida por vinte anos (240 meses), inclusive com a suspensão, até o fim daquele mesmo ano, do pagamento das parcelas, e a concessão de descontos de 40% do montante da dívida por até 24 meses. Como contrapartida, o governo federal exigia dos estados que se submetessem ao teto e que “congelassem” seus gastos com despesas de pessoal. Esse último ponto implicaria na suspensão de novas contratações e de reajustes salariais (LARA, 2016).

Como destacado pelo Analista Financeiro do Tesouro Nacional (Entrevistado 12, 2017): “A 156 teve origem em março do ano passado com PLP n° 257, que saiu daqui da Fazenda. Na época a presidente ainda era a Dilma, e o ministro Nelson Barbosa [...]”.

Conforme a literatura sobre incrementalismo e dependência de trajetória, novas alterações na questão da renegociação tendem a estar limitadas aos acontecimentos anteriores (PIERSON, 2000, 2004; SOUZA, 2006), principalmente em razão dos parâmetros estabelecidos pela LRF (LEITE, 2005). Não por acaso o art. 8º, parágrafo único, do PLP estabelecia que “os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de que trata esta lei adotarão os mesmos conceitos e definições contidos na Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)”.

Sobre o fato de que novos elementos nem sempre são descartados, e sim considerados em discussões vindouras, não é possível dizer que o alongamento do prazo da dívida por 240 meses foi uma novidade criada exclusivamente pelo o PLP n° 257/2016. Na primeira renegociação, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) já tinha apresentado um substitutivo (em relação ao PLP n° 238/2013) com prazo de trezentos meses, mas que foi retirado da versão final aprovada.

De maneira similar, as contrapartidas do novo PLP já tinham sido apresentadas no final de 2015 por meio do Decreto nº 8.616. Devido ao teor “polêmico”, como a parte que exigia que os estados desistissem das ações judiciais propostas contra a União, esse decreto acabou sendo revogado (LARA, 2016). De acordo com o Consultor Legislativo da Câmara (Entrevistado 8, 2017): “O PLP 257 vinha com uma série de condicionantes para os estados poderem acessar os novos benefícios - prorrogação dos prazos, que não houve no 148 e nem no 151, e também uma redução extraordinária das parcelas [...]”. Foi justamente essa singularidade em relação às leis complementares anteriores (as contrapartidas) que gerou o maior ponto de atrito entre os governadores e o governo federal, como será explicado adiante.

Complementarmente, a data-limite que foi definida pela LC nº 151/2015 não foi cumprida (31/01/2016), constituindo mais uma razão para que a União enviasse a nova proposta ao Congresso em março:

Na 156 já temos um contexto diferenciado em relação às anteriores, a de 2014 [LC nº148] que gerou a mudança dos indexadores... porque a 156 já estava no contexto da crise econômica, da recessão que bateu fortíssima nos estados. Então era necessário que tivesse algum alívio nos serviços da dívida, que foi de certa forma conseguido com dois anos de redução nas prestações e também com o alongamento do prazo, então esse foi o motivo inicial [...] (Entrevistado 7, Assessor do Senador Armando Monteiro, 2017).

O engessamento das regras do ajustamento passou a dificultar quaisquer mudanças concretas das condições de renegociação. Frente à inércia do Executivo em relação às duas medidas anteriores (LC nº 148/2014 e LC nº 151/2015), o Judiciário passou a atuar como mediador do conflito federativo.

O histórico do comportamento centralizador da União de conduzir o processo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013) e o veto presidencial aos pontos de discordância criaram descompasso entre a vontade deste e dos demais entes subnacionais.

Sobre a renegociação, “o governo federal se negou a ouvir determinados pontos. É legítimo que o estado acione, vá para a via judicial [...]!” (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

A falta de diálogo e acordo entre as esferas, somada à ausência de regulamentação das leis complementares anteriores, ao desgaste do governo e à crise econômica, fizeram com que os governos estaduais ingressassem com ações judiciais a fim de que os acordos esperados fossem efetivamente firmados.

No final de 2015, o relacionamento com o governo federal passou a ser pautado pelos embates judiciais que tinham como objetivo reverter o pagamento das parcelas da dívida com base no cálculo dos juros simples, e não dos compostos, como vinha sendo aplicado para as dívidas atrasadas (LARA, 2016). Isso ficou conhecido como a tese do anatocismo, “que é a discussão dos juros compostos da dívida, se é devido ou não... juros sobre juros” (Entrevistado 4, Pedro Paulo, 2017), pois “a lei não especifica se os juros vão ser simples ou compostos, só que, na prática, desde 1997, vêm se adotando juros compostos. A única forma de você questionar isso seria a via judicial [...]” (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017).

Como explica o deputado Esperidião Amin (PP-SC) (Entrevistado 3, 2017):

Primeiro foi uma grande pressão dos governadores, e eu destaco a pressão do governador de Santa Catarina que resultou em uma ação direta de inconstitucionalidade contra o anatocismo, ou seja, os juros sobre juros. O governador de Santa Catarina se aparelhou com o parecer do Ministro Carlos Ayres Britto, que invectivava contra a cobrança de juros sobre juros desde a primeira renegociação - que era de 1997 - e [contra] os acordos que foram firmados sucessivamente [...]. Depois que Santa Catarina usou a tese do anatocismo os outros todos entraram [...].

Em sequência, “outros estados entraram com pedidos parecidos. Isso forçou um acordo no âmbito do STF entre o Presidente da República e os governadores para um novo pacto fiscal em relação a essas dívidas” (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017). Ou seja, em parte, o novo projeto sobre a renegociação foi apresentado porque “as mudanças significativas que tiveram foram por força do STF, [pois teve] que sentar todo mundo [governo federal e estados] na mesma mesa” (Entrevistado 12, Analista Financeiro do Tesouro Nacional, 2017).

A emergência em relação à matéria era tamanha, que a Presidente da República, ao encaminhar o projeto (22/03/2016), apresentou urgência constitucional³⁴. Passado o prazo para sobrestamento³⁵ (45 dias), a matéria trancou a pauta por dezoito dias. Foi quando o governo decidiu cancelar a urgência. A proximidade do *impeachment* e o desgaste político fizeram com que o Executivo passasse a ter outras prioridades mais urgentes, que extrapolavam o ajuste fiscal. De qualquer forma, menos de dois meses depois os líderes na Câmara aprovaram a urgência, assim como foi feito nas renegociações anteriores.

Sobre a versão inicial:

O projeto provocou muita polêmica porque ela trazia o processo de renegociação das dívidas, mas, ao mesmo tempo, tinha uma série de restrições, inclusive de gestão, ou seja, previsão de contratação, aumento da contribuição previdenciária e privatização dos ativos. Ele tirava o poder de gestão dos próprios governadores e ao mesmo tempo dos servidores e do povo. Para o estado abrir mão dos seus instrumentos e de suas estatais (bancos, companhias de água e energia etc.), do seu movimento estratégico, social e econômico (Entrevistado 1, deputada Érika Kokay, 2017).

Essas contrapartidas foram percebidas pelos parlamentares como uma série de obrigações “exorbitantes, centralizadoras e antifederativas” (Entrevistado 3, deputado Esperidião Amin, 2017). Mesmo assim, à época, foi a solução encontrada pelo Executivo visto que:

[...] estava se questionando muito o governo com relação à sustentabilidade fiscal, então foi colocado o projeto inicial que realmente tinha muitas contrapartidas, que eram mais duras [...]. Eles não entravam em um acordo. O governo federal sempre tendendo a querer impor contrapartidas mais rígidas, até porque o alívio estava sendo dado por ele, e os governadores resistindo [...] (Entrevistado 7, Assessor do Senador Armando Monteiro, 2017).

Mais do que uma pauta petista ou partidária, as contrapartidas representam um conflito dentro da estrutura federativa (União *versus* estados), pois, mesmo com as

³⁴ Art. 64, § 1º, da CF/1988: “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”.

³⁵ Art. 64, § 2º, da CF/1988: “Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa”.

mudanças do Presidente da República, Temer propôs um substitutivo ao PLP nº 257/2016 com a mesma rigidez fiscal. Sobre esse quadro:

A Dilma saiu, eu continuei com a relatoria e o já presidente Temer e o novo ministro Henrique Meirelles quiseram retomar o texto original [com as contrapartidas]. O PT, que já tinha sido contra no tempo que era governo, continuou contra [...] o governo federal sempre que pode interfere nas autonomias da federação. [...]. Estou sendo honesto aqui, vontade de votar contra o governo era a parte política geral, vontade de os estados ganharem um instrumento de barganha foi a razão de toda a briga (Entrevistado 3, deputado Esperidião Amin, 2017).

Em resumo, as contrapartidas contemplavam:

i) não concessão de vantagem ou aumento de natureza pessoal, ressalvados os decorrentes de sentença judicial ou revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos (inciso X do art. 37 da Constituição Federal); ii) limitação do crescimento das outras despesas correntes, exceto transferências aos municípios e pagamentos da Contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, à taxa de inflação medida pela variação do IPCA; iii) vedação da edição de leis ou criação de programas que concedam ou ampliem benefício de natureza tributária e financeira; (iv) suspensão da contratação de pessoal na administração direta e indireta, com exceção das estatais não dependentes, ressalvadas as reposições das áreas de educação, saúde e segurança, bem como as reposições de cargos de direção e chefia que não acarretem aumento de despesa; e (v) redução em 10% da despesa mensal com cargos de livre provimento em relação à data de junho de 2014 (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

Como a redução da despesa com pessoal permeava as discussões trabalhistas, o PLP passou pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). O relator, Wolney Queiroz (PDT-PE), proferiu parecer pela diminuição das restrições aos contratos de pessoal. Na verdade, no decorrer da tramitação na Câmara, essas contrapartidas foram sendo gradualmente retiradas.

Enquanto nos processos anteriores os estados barganharam melhores condições por meio da inclusão de novas emendas (como o teto sobre a Selic e os depósitos judiciais e administrativos), na LC nº 156/2016 a forma de atuação foi mais reativa, por meio da retirada/rejeição das condições impostas pela União. O relator designado para proferir

parecer - em nome de todas comissões - em plenário foi o deputado Esperidião Amin (PP-SC), que reafirmou esse comportamento defensivo:

[...] foi nesse contexto que nós discutimos a renegociação da dívida, com o único dispositivo que eu permiti que se aceitasse, que era o referente à redução dos índices, uma imposição para os estados que assinaram o contrato, porque nem todos quiseram assinar, ou seja, reduzimos, desbastamos as invasões que o projeto de lei pretendia fazer, para estados que não estavam na situação do Rio de Janeiro [...]. O que eu procurei foi conter o projeto da renegociação da dívida sem os exageros do projeto original, que iria interferir nos municípios e nos estados, inclusive nos que não tinham renegociação de dívida [...] se eu botasse para votar, aprovava, primeiro pelos estados interessados e segundo pelo desgaste do governo da presidente Dilma [...] a desistência de eventuais ações judiciais, e tudo sobre desistência, eu retirei, isso é uma cláusula leonina. Quer dizer que o estado não pode mais reclamar [mediante ações judiciais] que tenham por objeto a dívida ou contratos renegociados? (Entrevistado 3, 2017).

Os entrevistados reconheceram explicitamente as pressões estaduais no Congresso: “Havia uma crise fiscal, e essa crise fiscal adquiriu tal volume, que começou a ter uma pressão dos estados, particularmente dos mais endividados” (Entrevistado 1, deputada Érika Kokay, 2017). “No caso, existe uma pressão até natural dos estados que vão ser beneficiados com essas renegociações [os mais endividados] de tentarem reduzir essas contrapartidas” (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017). “A pressão era exercida claramente pelos governadores sobre suas bancadas” (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017). Nessa linha:

[...] essa negociação por si só já é cheia de pressões, alguém quer puxar mais para cá, alguém quer dar menos para um estado e receber mais, esse tipo de coisa. [...] o Confaz se reuniu duas vezes aqui no próprio Ministério da Fazenda para discutir o termo da renegociação [do PLP n° 257/2016]. Acho que devem ter sido umas três, quatro vezes aqui na Fazenda [...] (Entrevistado 12, Analista Financeiro do Tesouro Nacional, 2017).

O comportamento mais reativo dos governos ocorreu porque, enquanto os outros processos traziam apenas vantagens para os governos estaduais, o PLP n° 257/2016 impunha regras de restrição fiscal. Visto que o processo legislativo é marcado pela antecipação do comportamento dos atores envolvidos com base nas expectativas geradas (ARNOLD, 1991), essa foi a forma encontrada pelos estados de impedir a aprovação das contrapartidas.

O veto como instrumento de rejeição não é exclusivo do Executivo. Na ausência de acordo entre os entes, acabou prevalecendo a regra da maioria nas votações (a favor dos estados), por meio do “podamento” da versão inicial. Como visto nos processos anteriores (LC n° 148/2014 e LC n° 151/2015), a discussão fiscal é sensível, e desmembrar os assuntos em vários projetos de lei aumenta a probabilidade de aprovação das medidas.

Sobre a dimensão macrorregional das discussões, o projeto inicial autorizou o BNDES a renegociar os termos das dívidas. O conteúdo principal da LC n° 156/2016, que era sobre o alongamento dos prazos, beneficiava os mais endividados, aqueles do acordo firmado em 1997:

[...] o que justificaria alongar também o prazo de pagamento das dívidas vigentes contraídas com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de modo a ampliar o auxílio de liquidez em termos regionais [macrorregiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte]. (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

Segundo o Analista Financeiro do Tesouro Nacional entrevistado, os estados não contemplados pela Lei n° 9.497/1997 “normalmente estão bem endividados com as linhas que o BNDES montou lá atrás. É o caso especialmente do Nordeste e do Norte... linhas montadas com recursos do BNDES e [que] podiam ser operadas pela Caixa ou pelo Banco do Brasil” (Entrevistado 12, 2017).

Assim, “esse projeto de 2016 não era só dívida com a União diretamente, era dívida com o BNDES [também], tem um artigo lá que autoriza o BNDES a renegociar os termos das dívidas que os estados tiveram até 2015” (Entrevistado 7, Assessor do Senador Armando Monteiro, 2017).

Isso não anula o fato de que também houve pressões macrorregionais para que os estados menos endividados fossem contemplados com o alongamento dos prazos das dívidas:

A 156 foi aprovada no final do ano passado. Ela deixou de fora alguns estados, pelo critério que foi determinado para as datas de renegociação. Você teve alguns estados, principalmente do Centro-Oeste e do Nordeste, que ficaram de fora. Vou dar um exemplo concreto, Goiás [...]: o deputado do Goiás, Alexandre Baldy (PODE-GO), procurava, pressionava. Teve também o governador de Goiás, Marconi Perillo, procurando o Rodrigo Maia [Presidente

da Câmara] para poder colocar ali uma emenda que incorporasse o estado (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Diferentemente dos processos anteriores, em que a divergência macrorregional foi reconhecida somente no âmbito do Congresso, a inclusão do BNDES nas renegociações do PLP n° 2572016 caracterizou o reconhecimento do próprio Executivo sobre a existência de desigualdades entre as regiões: “Tem uma série de medidas que foram adotadas paralelas [...] para evitar os casamentos completos [*sic*] e beneficiar um estado só” (Entrevistado 12, Analista Financeiro do Tesouro Nacional, 2017).

Uma vez pautada pelo governo, tornou-se conveniente para as bancadas se organizarem regionalmente para garantir que a matéria permanecesse na versão final, tanto que a LC n° 156/2016 contempla a questão do BNDES.

Em relação às votações no plenário da Câmara, duas foram ostensivas. A primeira resultou na aprovação da subemenda da CTASP, que retirou as contrapartidas mais duras em relação ao “arrocho” das despesas de pessoal (282 “Sim”, 140 “Não”, 2 “Abstenções”). O teor dos pronunciamentos em plenário sugere que houve confusão se aquela votação tratava mesmo do substitutivo ou se era a versão apresentada pelo Executivo. Provavelmente, foi esse mal-entendido que levou tantos deputados a votarem contra a emenda³⁶.

A outra votação ostensiva foi em relação à emenda n° 293, que retirava parte das restrições fiscais aos órgãos públicos. As votações de emendas que ocorreram em seguida retiravam ainda mais contrapartidas que a 293, o que contribuiu para a rejeição desta (111 “Sim”, 246 “Não”, 4 “Abstenções”), uma vez que já seria considerada prejudicada³⁷ de qualquer jeito.

Na verdade, o grande ponto de debate foi a questão do congelamento dos ajustes salariais. Os achados até agora sobre a questão da renegociação das dívidas apontam que o maior embate ocorre, normalmente, entre a União e os estados. Entretanto, o ápice do agravamento fiscal dos estados fez com que eles próprios desejassem reequilibrar as contas por meio de ajustes mais severos, principalmente em relação à despesa com

³⁶ Diário da Câmara dos Deputados de 10/08/2016, p. 132-345.

³⁷ Conforme o art. 163 do RICD: “Consideram-se prejudicados: I - a discussão ou a votação de qualquer projeto idêntico a outro que já tenha sido aprovado; [...] V - a proposição, com as respectivas emendas, que tiver substitutivo aprovado, ressalvados os destaques”.

peçoal, pois foi esse o principal motivo do crescimento dos gastos estaduais nos últimos anos (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014), conforme apresentado no referencial teórico.

A melhor parte é que a União arcaria com o ônus de ser responsável por apresentar uma medida tão impopular. A lógica dos estados era a seguinte: “se botar lei federal é melhor, que daí eu não me desgasto” (Entrevistado 3, deputado Esperidião Amin, 2017). Claramente houve aproveitamento do fato de que a iniciativa foi do governo federal, caracterizando o fenômeno da “carona” (OLSON, 1999, p. 21-25):

Os governadores fizeram reuniões, pressionaram o governo. [...] vários governos estaduais sugeriram ao governo federal que houvesse uma proposta com as restrições. “O Congresso que aprovou”. Eu preciso resolver a dívida, senão, não pago os salários. A responsabilidade do ônus passa para o governo federal. Coloca com condicionante para a renegociação, funciona como um escudo. Responsabiliza a União e o Parlamento pelas medidas drásticas para a renegociação das dívidas (Entrevistado 1, deputada Érika Kokay, 2017).

O Executivo e os governadores, em princípio, tinham o interesse de manter essas contrapartidas, o maior problema mesmo foi a questão das corporações, que tentam retirar essas contrapartidas, porque vislumbram nelas prejuízos aos seus interesses [...] não se pode dizer que essa pressão vem do próprio Executivo federal, porque o Executivo estadual também tem interesse em fazer equilíbrio de suas contas. A pressão vem mais de setores organizados da sociedade civil que vislumbravam nessas contrapartidas restrições aos seus direitos e benefícios (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017).

Neste último trecho, fica claro que os ajustes fiscais abalariam outros atores além dos entes federados. Embora as contrapartidas afetem diretamente a estrutura federativa, também geram impacto no setor econômico (financiamentos, subsídios e incentivos/reduções fiscais) e, conseqüentemente, em algumas categorias do funcionalismo público. É mais do que esperado que estes servidores tenham se mobilizado para pressionar os parlamentares contra a redução das despesas com pessoal:

Dentro do Congresso, essa pressão era exercida claramente pelos governadores sobre suas bancadas, e também não só pelos estados, mas por categorias específicas, porque o PLP n° 257 veio com uma série de exigências. Então havia os representantes de diferentes categorias do serviço público

requisitando que se ficasse de fora, ou que determinadas exigências fossem retiradas [...] (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017).

[Sobre as pressões dos servidores públicos] aí você vê o pessoal do Judiciário, Ministério Público, essas carreiras mais independentes... [...] no final, essas contrapartidas mais exigentes e mais duras não foram aprovadas. Passou no Senado, mas quando chegou na Câmara eles tiraram. Teve pressão de corporações vinculadas aos funcionários públicos etc., porque criava regimes muito mais rígidos do crescimento da despesa com pessoal [...] (Entrevistado 7, Assessor do Senador Armando Monteiro, 2017).

Como resultado, as restrições de despesa com pessoal acabaram saindo da versão aprovada pela Câmara. Considerando que “Quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo” (OLSON, 1999, p.47) e que existem quatro dimensões em que os custos e benefícios variam entre concentrados e difusos, os custos foram concentrados para os servidores públicos, enquanto os benefícios foram difusos entre os entes federados (OLSON, 1999).

Frente à fragilidade da situação política (processo de *impeachment*), a dimensão federativa não foi capaz de prevalecer em relação às pressões exercidas pelos servidores públicos. O que motivou os parlamentares a cederem foi o custo político da decisão, uma vez que a Câmara é a Casa que primordialmente representa os interesses do povo. Mais do que a justificativa de conexão eleitoral (ARNOLD, 1991), a pressão dos trabalhadores, em nível nacional, estava relacionada à questão da *accountability* entre representantes e representados, independentemente do estado ou partido do parlamentar.

Sobre o contexto político:

Como o governo Temer começou em 12 de maio de 2016, data em que o Senado instaurou processo de *impeachment* contra a então presidente Dilma, pode-se dizer que boa parte da discussão relativa à aprovação do PLP n° 257, de 2016, ocorreu no governo Temer (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017).

No mesmo dia, o então Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, foi substituído por Henrique Meirelles. Vale lembrar que o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), tinha sido afastado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no início daquele mesmo mês. Quando a proposta da LC n° 156/2016 foi apresentada, o processo de *impeachment* já tinha se iniciado há cerca de quatro meses. Pouco depois, Temer assumiu como

interino, e em definitivo no mesmo dia em o PLP foi enviado ao Senado Federal. Em resumo, é possível afirmar que a primeira rodada de votações do PLP n° 257/2016 na Câmara ocorreu em período de grande turbulência política³⁸.

Sobre a figura do relator, Esperidião Amin (PP-SC), como *gatekeeping* - ator com capacidade de filtrar os assuntos que iriam à plenário (LIMONGI, 1994) -, teve que lidar com pressões do governo federal, dos estados e dos servidores públicos. A fim de reduzir a intensidade dos conflitos, Amin passou a atuar como agente mediador, responsável por estabelecer o diálogo/acordo entre os demais. Nesse caso, o relator assumiu papel de *policy broker*, agente negociador (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 122 e 155), conforme relatado por ele mesmo:

Foi um grande trabalho, eu acho que eu me empenhei bastante, cheguei a dominar o assunto, mas em linhas gerais foi isso, acho que foi um bom serviço que nós prestamos, preservando os direitos da Federação [...]. [Sobre os processos de renegociação das dívidas estaduais] eu participei de todos, no âmbito das negociações com os Presidentes da República, participei em várias reuniões de governadores. [As negociações] foram feitas aqui na Câmara e conduzidas pelos presidentes da Casa [...]. (Entrevistado 3, 2017).

É natural que os relatores, ainda mais na discussão fiscal, que é uma área bem específica e de interesse do governo, sejam *agenda holders* (SILVA; ARAÚJO, 2013). Essa característica ficou evidente nos processos estudados, pois os relatores de mérito tinham uma carreira política, pois não estavam no primeiro mandato, e já tinha sido membros de comissões da área fiscal.

Entretanto, diferentemente dos relatores dos processos anteriores, que eram de grandes partidos da base aliada, os relatores da LC n°156/2016 faziam parte de partidos médios: na Câmara Wolney Queiroz (PDT-PE) e Esperidião Amin (PP-SC) e, no Senado, Armando Monteiro (PTB/RE). Essa mudança de perfil tem duas explicações: a fragilidade do período político, que afetou a capacidade de o Executivo influenciar na escolha dos relatores, e o desejo latente do Congresso de atuar de forma mais independente nos debates sobre a renegociação, conforme já exposto na Seção 4.3.

³⁸ Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-12/retrospectiva-judiciario-2016>. Acesso em: 17/01/2018.

Durante a tramitação no Senado, o substitutivo aprovado em plenário resgatou as contrapartidas da versão original (55 “Sim”, 14 “Não”). Como mostra os trechos abaixo:

[...] a gente tentou introduzir mais contrapartidas, ou seja, para buscar o regime fiscal que fosse mais sustentado, [...] que de certa forma fossem dadas condições para que os estados lá na frente não voltassem a querer uma nova renegociação (Entrevistado 7, Assessor do Senador Armando Monteiro, 2017).

[...] houve o consenso para voltar boa parte dessas contrapartidas que foram eliminadas pela Câmara dos Deputados [conforme a proposta inicial do Executivo] [...] seria uma solução temporária, pois visaria reduzir o pagamento desses encargos das dívidas, mas, como as despesas continuariam crescendo, você teria que solucionar esse problema das despesas ou aumentando suas outras receitas a longo prazo, ou controlando o crescimento dessas despesas. E aí, a [forma de fazer isso] é você impor contrapartidas aos entes para que eles visem controlar o equilíbrio entre despesas e receitas (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017).

Isso reforça a característica da Câmara Alta como a Casa revisora de “controle de qualidade”, sendo mais conservadora às mudanças, exceto quanto estas implicam em maior responsabilidade fiscal, a exemplo das contrapartidas (BRANCO, 2009). O que se relaciona também ao fato do Senado Federal ter competência exclusiva para elaborar resoluções que disciplinam contratação de operação de crédito interno e externo das unidades subnacionais (BRASIL, 1998, art. 155, § 2º, V), reforçando o papel (desta Casa) de controle do endividamento público.

É importante lembrar que essa Casa foi menos permissiva às vontades do Executivo na tramitação da LC nº 151/2015 em comparação à LC nº 156/2016. Entretanto, a crise política não havia ainda alcançado seu ápice em 2015 e o motivo da criação da LC naquele ano estava amparado na necessidade de garantir que a LC nº 148/2014 fosse cumprida (segurança jurídica), o que provavelmente explica o comportamento mais desprendido do Senado no processo anterior.

Retomando as votações em plenário, também foi aprovada uma emenda que criou o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). A emergência financeira de alguns estados era tamanha, que não somente o Executivo como os próprios governadores também tinham interesse de criar o regime de recuperação: “quando a 156 saiu da Câmara e foi para o Senado, os governadores do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul foram para lá pedir

que colocassem um capítulo exclusivo que criasse a recuperação fiscal” (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017). Sobre isso:

Nesse projeto a gente introduziu o próprio plano de recuperação fiscal [...]. O pessoal do Rio de Janeiro estava interessado na recuperação fiscal e veio aqui ao gabinete [do relator Armando Monteiro]; o governador, Luiz Fernando Pezão, veio aqui pedir para incluir. A gente conseguiu incluir [o plano] com o Tesouro [...] nada é feito de uma forma muito unilateral (Entrevistado 7, Assessor do Senador Armando Monteiro, 2017).

Em relação ao RRF, os trechos acima revelam que os governadores pressionaram diretamente o Congresso, o que não anula o fato de que essas negociações foram marcadas por processos de socialização e interação com o governo federal (SOUZA, 2003 *apud* LEITE, 2005), pois, como bem reforçou o Assessor entrevistado, nada é feito de uma maneira unilateral.

Muitas das condições impostas no RRF foram retiradas na volta do PLP à Câmara:

O projeto que foi aprovado retirava todas as condicionantes e deixava só uma limitação para o crescimento das despesas primárias do estado [...]. Foram adotadas diversas contrapartidas que constavam inicialmente na proposta do Executivo, mas foram retiradas na Câmara. Essas contrapartidas foram eliminadas novamente pela Câmara (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017).

Como o Executivo não gosta que uma proposta se desvie tanto das condições pré-estabelecidas, conforme já mencionado anteriormente, a versão final do RRF acabou sendo vetada. Como confirma o Consultor Legislativo do Senado 1:

Houve um veto integral da parte do projeto de lei da câmara (PLC) n° 54/2016 que se referia ao Regime de Recuperação Fiscal. O Executivo lançou novamente uma proposta e, aí sim, apresentou o regime com as contrapartidas. Na ocasião do envio, o Executivo deixou claro que, caso não houvesse a aprovação dessas contrapartidas, então o projeto seria novamente vetado (Entrevistado 10, 2017).

O interstício entre a aprovação deste projeto e a reapresentação do RRF pelo Executivo, que resultou na lei complementar n° 159/2017 (e será objeto de análise na próxima Seção), foi de dois meses.

Com base em tudo o que foi exposto, é possível tecer algumas considerações. As alterações na área fiscal são sensíveis e levam tempo. O custo de mudanças na questão das renegociações é elevado e está atrelado aos acontecimentos anteriores, pois a trajetória do debate carrega o processo de aprendizado e *feedback*. Tanto que novos elementos nem sempre são descartados e sim considerados em discussões vindouras.

O problema é que o engessamento da estrutura fiscal impediu a regulamentação das leis complementares aprovadas no Congresso (PIERSON, 2000, 2004; SOUZA, 2006). Como resultado, as esferas subnacionais recorreram ao Judiciário, que passou a arbitrar esse embate federativo entre estados e União.

Enquanto as renegociações anteriores traziam apenas vantagens para os governos estaduais, o PLP n° 257/2016 estabelecia uma série de medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Neste sentido, a atuação dos governos estaduais foi mais reativa, pois o objetivo era a retirada das condicionantes impostas pela União.

Adicionalmente, a aprovação de restrições com despesas de pessoal afetaria outros atores que não somente entes federados: os servidores públicos. Para além da dimensão federativa, os servidores conseguiram barrar a aprovação dessas restrições.

Os processos anteriores apresentaram traços da ação mais independente do Parlamento, que se confirmaram na atuação dos relatores desse processo: parlamentares de partidos médios que não eram do “núcleo duro” da base do governo. Ademais, o relator principal na Câmara, Esperidião Amin (PP-SC), foi o responsável por administrar os conflitos, exercendo o papel de *policy broker* (agente negociador).

O Senado cumpriu seu papel de Casa revisora de “controle de qualidade”, reintroduzindo as contrapartidas inicialmente apresentadas pelo Executivo (BRANCO, 2009). Segundo o corpo técnico entrevistado, esse comportamento reflete a maior preocupação dessa Casa com a responsabilidade fiscal (se comparada à Câmara dos Deputados).

Sobre a relação entre União e estados, houve dois momentos de convergência de interesses: ambos desejavam a criação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e o reconhecimento do Executivo sobre a dimensão macrorregional das renegociações por meio da inclusão do BDNES nos termos da dívida.

É importante lembrar que o ano de 2016 representou o ápice do agravamento fiscal nos estados e uma turbulenta fase da política nacional. Nesse balanço, a União acabou sendo a que mais perdeu espaço nesse processo, uma vez que o projeto inicial foi sendo paulatinamente “podado”. O veto ao RRF foi a estratégia encontrada para que as contrapartidas apresentadas pudessem ser rediscutidas em um momento posterior (LC n° 159/2017).

Após esse veto, considerada a classificação de Mahoney e Thelen (2010), a redação final da LC n° 156/2016 se enquadra como *layering*. Essa categoria se refere à introdução de novas regras. Ou seja, significa a anexação de novos elementos (emendas, aditivos ou regulamentações, por exemplo). Uma vez que o alongamento dos prazos e a questão do BNDES permaneceram na versão final, houve anexação de novos elementos, o que classifica esse processo como *layering* (MAHONEY; THELEN, 2010).

4.4.2 Votações ostensivas

Foram duas as votações divididas que merecem ser detalhadas. O relator (Esperidião Amin) apresentou Subemenda Substitutiva de Plenário (SSP) n° 1, que restabeleceu alguns prazos, em conformidade com a União, mas que também suprimiu contrapartidas mais polêmicas que enrijeceriam a capacidade fiscal dos estados.

Como comentado anteriormente, nesse processo é evidente o papel do relator como *policy broker* (agente negociador) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999), pois foi capaz de propor um substitutivo que agrupou os anseios de ambos os entes federados (União e estados), o que contribuiu para a aprovação da medida (282 “Sim”, 140 “Não”, 2 “Abstenções”).

Como na primeira rodada de votações na Câmara Temer havia assumido provisoriamente já fazia alguns meses, a base de apoio do governo se renovou completamente. Assim, nesse período de transição, a coalizão do governo estaria mais fortalecida do que nos últimos meses da base de Dilma?

Segundo Moraes *et al.* (2017), os dados sugerem que o governo de Michel Temer recebeu apoio de um Congresso menos polarizado, uma vez que consistiu em um governo

de direita cuja base era de centro-direita e direita, e não um governo de esquerda com uma ampla base de direita “camuflada”, como ocorreu nos governos Dilma.

Em conformidade com essa literatura, o IAG foi o mais alto entre as votações estudados até agora, como mostra a Tabela 8.

| Partido | N | (%) | IFLPMédio | IFLP | IAG | IOG |
|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PEN | 1 | 0,2% | 88,9% | 100,0% | 100,0% | |
| PPS | 6 | 1,4% | 86,2% | 100,0% | 100,0% | |
| PRTB | 1 | 0,2% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | |
| PSL | 2 | 0,5% | 90,0% | 100,0% | 100,0% | |
| PV | 5 | 1,2% | 95,5% | 100,0% | 100,0% | |
| DEM | 20 | 4,7% | 93,9% | 95,0% | 95,0% | |
| PSD | 26 | 6,2% | 95,4% | 92,3% | 92,3% | |
| PSDB | 42 | 10,0% | 98,9% | 90,5% | 90,5% | |
| PMDB | 52 | 12,3% | 95,7% | 90,4% | 90,4% | |
| PP | 35 | 8,3% | 95,2% | 88,6% | 88,6% | |
| PSB | 30 | 7,1% | 87,3% | 83,3% | 83,3% | |
| PTN | 11 | 2,6% | 82,7% | 81,8% | 81,8% | |
| PHS | 4 | 0,9% | 88,5% | 75,0% | 75,0% | |
| PTB | 15 | 3,6% | 92,0% | 73,3% | 73,3% | |
| PR | 32 | 7,6% | 91,5% | 71,9% | 71,9% | |
| PRB | 21 | 5,0% | 90,5% | 71,4% | 71,4% | |
| PROS | 6 | 1,4% | 76,0% | 66,7% | 66,7% | |
| SD | 11 | 2,6% | 96,2% | 63,6% | 63,6% | |
| PSC | 8 | 1,9% | 87,1% | 37,5% | 37,5% | |
| PcdoB | 10 | 2,4% | 100,0% | 100,0% | | 100,0% |
| PDT | 16 | 3,8% | 84,1% | 68,8% | | 68,8% |
| PMB | 2 | 0,5% | 80,0% | 50,0% | | 50,0% |
| PSOL | 6 | 1,4% | 87,0% | 100,0% | | 100,0% |
| PT | 54 | 12,8% | 97,3% | 98,1% | | 98,1% |
| PTdoB | 3 | 0,7% | 61,5% | 33,3% | | 66,7% |
| REDE | 3 | 0,7% | 82,4% | 100,0% | | 100,0% |
| TOTAL | 422 | 100% | 89,4% | 82,0% | 83,2% | 83,4% |

Tabela 8 – LC n° 156/2016 - SSP1 (IFLP, IAG e IOG)

Fonte: Elaboração própria.

Ou seja, o período de transição política entre governos, mesmo senso o ápice da turbulência política, parece não ter impactado na capacidade de o governo conseguir coordenar a base aliada nas votações, mesmo essa coalizão sendo maior do que a do governo Dilma.

Assim como nas votações passadas, a disciplina partidária continua alta. Vale ressaltar que o IFLP médio, ou seja, a disciplina média em todas as votações do governo Temer, é um pouco mais alto do que o dessa votação em específico. Como será explicado nos processos mais afrente, essa diferença foi recorrente nas votações investigadas. Isso deriva do fato de que a análise se debruçou somente sobre as votações que foram fragmentadas/ostensivas, como provável reflexo das múltiplas pressões externas sofridas pelos deputados (servidores públicos, governos estaduais etc.). Assim, é natural que a disciplina tenha sido um pouco menor que a média.

Como o governo, a oposição estava bastante alinhada (IOG). Este deve ser o principal motivo para a fragmentação dos votos. Aqui há forte embate entre “fazer parte” ou não da coalizão. É importante lembrar que os partidos mais à esquerda tinham acabado de sair do governo. O mesmo projeto que outrora teve origem e foi conduzido pelos petistas, agora recebia orientação do líder da minoria contrária ao substitutivo, que, como já explicado, foi construído com o próprio governo federal.

Assim, a divergência parece ser entre governo e oposição. Como a SSP1 também retirava as contrapartidas mais rígidas, é esperado que o IFPE seja significativo, como apresenta a Tabela 9.

| Estado | N | (%) | IFPE |
|------------------------------------|------------|---------------|--------------|
| RO | 8 | 1,9% | 100,0% |
| PI | 8 | 1,9% | 87,5% |
| RN | 8 | 1,9% | 87,5% |
| SE | 8 | 1,9% | 87,5% |
| TO | 8 | 1,9% | 87,5% |
| AL | 7 | 1,7% | 85,7% |
| GO | 16 | 3,8% | 81,3% |
| PB | 10 | 2,4% | 80,0% |
| SC | 13 | 3,1% | 76,9% |
| MT | 8 | 1,9% | 75,0% |
| PR | 26 | 6,2% | 73,1% |
| DF | 7 | 1,7% | 71,4% |
| SP | 63 | 14,9% | 69,8% |
| MG | 42 | 10,0% | 69,0% |
| RS | 24 | 5,7% | 66,7% |
| PA | 14 | 3,3% | 64,3% |
| PE | 22 | 5,2% | 63,6% |
| MA | 13 | 3,1% | 61,5% |
| AM | 5 | 1,2% | 60,0% |
| RR | 7 | 1,7% | 57,1% |
| ES | 9 | 2,1% | 55,6% |
| BA | 31 | 7,3% | 54,8% |
| RJ | 33 | 7,8% | 54,5% |
| MS | 8 | 1,9% | 50,0% |
| AP | 5 | 1,2% | 40,0% |
| CE | 14 | 3,3% | 35,7% |
| AC | 5 | 1,2% | 20,0% |
| Norte/Nordeste/Centro-Oeste | 212 | 50,2% | 67,5% |
| Sul/Sudeste | 210 | 49,8% | 66,5% |
| TOTAL | 422 | 100,0% | 67,2% |

Tabela 9 – LC n° 156/2016 - SSP1 (IFPE)

Fonte: Elaboração própria.

Diferentemente das votações na LC n° 148/2014, o voto de bancada por estado foi menos explícito e as bancadas com o índice mais alto são de porte pequeno ou médio. Não houve grandes diferenças macrorregionais também. Nessa votação, a questão regional parece não ter sido tão relevante, mas sim o atrito entre governo e oposição. O IAG alto e o IFPE acima da média relevam um possível acordo entre os entes em favor da aprovação, visto o papel de *policy broker* do relator.

Já a Emenda de Plenário (EMP) n° 293, que retirava parte das restrições fiscais aos órgãos públicos, foi rejeitada (111 “Sim”, 246 “Não”, 4 “Abstenções”). Uma vez que a SSP1 apresentada pelo relator, que já tirava grande parte das contrapartidas, foi

aprovada, a mobilização para aprovação desta foi menor. A fragmentação dos votos parece ter sido, novamente, provocada pela divergência entre governo e oposição, pois o IAG e IOG foram altos, como traz a Tabela 10.

| Partido | N | (%) | IFLPMédio | IFLP | IAG | IOG |
|--------------|------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| DEM | 18 | 5,0% | 93,9% | 100,0% | 100,0% | |
| PEN | 1 | 0,3% | 88,9% | 100,0% | 100,0% | |
| PHS | 3 | 0,8% | 88,5% | 100,0% | 100,0% | |
| PPS | 5 | 1,4% | 86,2% | 100,0% | 100,0% | |
| PRTB | 1 | 0,3% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | |
| PSL | 1 | 0,3% | 90,0% | 100,0% | 100,0% | |
| PV | 5 | 1,4% | 95,5% | 100,0% | 100,0% | |
| PMDB | 43 | 12,0% | 95,7% | 95,3% | 95,3% | |
| PRB | 17 | 4,8% | 90,5% | 94,1% | 94,1% | |
| PSDB | 37 | 10,4% | 98,9% | 91,9% | 91,9% | |
| PSD | 22 | 6,2% | 95,4% | 90,9% | 90,9% | |
| PP | 31 | 8,7% | 95,2% | 90,3% | 90,3% | |
| PSB | 19 | 5,3% | 87,3% | 89,5% | 89,5% | |
| PTB | 12 | 3,4% | 92,0% | 83,3% | 83,3% | |
| PR | 28 | 7,8% | 91,5% | 82,1% | 82,1% | |
| PTN | 11 | 3,1% | 82,7% | 81,8% | 81,8% | |
| PROS | 4 | 1,1% | 76,0% | 75,0% | 75,0% | |
| SD | 10 | 2,8% | 96,2% | 70,0% | 70,0% | |
| PSC | 8 | 2,2% | 87,1% | 37,5% | 37,5% | |
| PcdoB | 10 | 2,8% | 100,0% | 100,0% | | 100,0% |
| PDT | 13 | 3,6% | 84,1% | 100,0% | | 100,0% |
| PMB | 2 | 0,6% | 80,0% | 50,0% | | 50,0% |
| PSOL | 6 | 1,7% | 87,0% | 100,0% | | 100,0% |
| PT | 46 | 12,9% | 97,3% | 100,0% | | 100,0% |
| PTdoB | 2 | 0,6% | 61,5% | 0,0% | | 100,0% |
| REDE | 2 | 0,6% | 82,4% | 100,0% | | 100,0% |
| TOTAL | 357 | 100,0% | 89,4% | 85,8% | 88,5% | 92,9% |

Tabela 10 – LC n° 156/2016 - EMP293 (IFLP, IAG e IOG)

Fonte: Elaboração própria.

Como os estados também já tinham conseguido tirar as contrapartidas mais rígidas, por meio da aprovação do SSP1, não havia interesse explícito em aprovar a EMP293. Portanto, o IFPE convergiu com os interesses do governo (IAG), como apresenta a Tabela 11.

| Estado | N | (%) | IFPE |
|------------------------------------|------------|---------------|--------------|
| RN | 7 | 2,0% | 100,0% |
| RR | 6 | 1,7% | 100,0% |
| RO | 8 | 2,2% | 100,0% |
| PI | 6 | 1,7% | 83,3% |
| GO | 11 | 3,1% | 81,8% |
| PE | 19 | 5,3% | 78,9% |
| PA | 13 | 3,6% | 76,9% |
| PR | 21 | 5,9% | 76,2% |
| SE | 4 | 1,1% | 75,0% |
| MA | 12 | 3,4% | 75,0% |
| AM | 4 | 1,1% | 75,0% |
| DF | 7 | 2,0% | 71,4% |
| MT | 7 | 2,0% | 71,4% |
| PB | 7 | 2,0% | 71,4% |
| TO | 7 | 2,0% | 71,4% |
| ES | 7 | 2,0% | 71,4% |
| SP | 55 | 15,4% | 69,1% |
| AL | 6 | 1,7% | 66,7% |
| SC | 12 | 3,4% | 66,7% |
| MG | 28 | 7,8% | 64,3% |
| BA | 30 | 8,4% | 63,3% |
| RS | 21 | 5,9% | 61,9% |
| AP | 5 | 1,4% | 60,0% |
| RJ | 31 | 8,7% | 54,8% |
| MS | 8 | 2,2% | 50,0% |
| CE | 10 | 2,8% | 40,0% |
| AC | 5 | 1,4% | 40,0% |
| Norte/Nordeste/Centro-Oeste | 182 | 51,0% | 72,6% |
| Sul/Sudeste | 175 | 49,0% | 66,3% |
| TOTAL | 357 | 100,0% | 71,0% |

Tabela 11 – LC n° 156/2016 - EMP293 (IFPE)

Fonte: Elaboração própria.

Embora seja o índice estadual mais alto até agora, seu resultado elevado parece ter relação com o fato dos índices partidários e governistas terem sido altos e não devido à questão disciplina estadual. É interessante ressaltar que RN, RO, PI e GO já apareceram outras vezes como os índices mais altos, o que pode indicar que os parlamentares destes estados tendem a votar de maneira mais disciplinada.

Conclui-se que nas duas votações ostensivas da LC n° 156/2016 a divergência entre governo e oposição parece ter sido o maior motivo para a fragmentação dos votos.

4.5 Processo 4: Lei Complementar n° 159/2017

4.5.1 Dados e análise

No dia 23 de fevereiro de 2017, o Executivo apresentou na Câmara o PLP n° 343/2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para os estados e o Distrito Federal.

Mais do que a renegociação das dívidas, o RRF foi uma proposta de recuperação fiscal frente à situação alarmante de alguns estados:

Na recuperação fiscal [...] na verdade criamos um novo instrumento no sistema fiscal brasileiro, que é você tratar dos estados hiper-endividados, mas essa discussão toda foi provocada porque hoje você tem três estados que estão nessa condição de hiper-endividamento e pré-falência, que são Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Sobre isso, assumindo tom crítico em relação ao governo central:

[...] o Rio Grande do Sul nominalmente já pagou quase duas vezes o valor de sua dívida original atualizada e hoje é devedor praticamente de uma dívida nova [...] o acordo que foi feito [...] reduz um pouco [essa situação] e traz um desafogo temporal de três ou seis anos... é um hiato de tempo onde não tem o recolhimento das parcelas, mas se a gente for aplicar o endividamento dos estados amplia-se brutalmente. E de novo [...] a União dá uma autorização para que os estados imensamente endividados possam buscar novos financiamentos [...] aumentar sua taxa de financiamento, o que isso provoca? Isso provoca uma dependência absoluta do poder centralizado [...] (Entrevistado 5, deputado Onyx Lorenzoni, 2017).

Em resumo, “a LC n° 159/2017 consistiu na suspensão do pagamento das dívidas junto à União (de três a seis anos) e na concessão de novas operações de crédito” (Entrevistado 11, Consultor Legislativo do Senado 2, 2017) para os estados que se encontravam em uma situação fiscal mais delicada.

Conforme apresentado na Seção 4.4, o RRF já tinha sido apresentado outrora:

A 159 é fruto, na verdade ela é um pedaço da 156, a 156 foi aprovada, mas ela também tinha um capítulo que restituía o Regime de Recuperação dos estados, só que não era o que a gente tinha proposto, eles mexeram bastante no

Congresso. Mexeram nos mecanismos de trava e de tal forma que não tornava viável que todos os estados pudessem aderir ao mesmo tempo [o custo do Regime de Recuperação era alto demais]. Aí, na 156 foi vetada toda essa parte que falava do regime de recuperação [...] no começo deste ano a gente apresenta um novo projeto de lei só com o regime de recuperação, o PLP n° 343/2017 (Entrevistado 12, Analista Financeiro do Tesouro Nacional, 2017).

O trecho acima comprova que o veto foi a estratégia utilizada, pois a proposta no da LC 156 se desviou das condições que foram pré-estabelecidas. O interstício entre o veto e a apresentação de nova proposta, com as contrapartidas que haviam sido retiradas, foi de pouco mais de dois meses:

No projeto em que o Pedro Paulo foi relator [...] ele reintroduziu coisas [as contrapartidas] que eu retirei no primeiro. Não ficaria coerente de minha parte ficar explicando porque entrou para o Rio de Janeiro e porque que saiu dos outros estados [...]. É um acordo entre o socorro e o socorrido (Entrevistado 3, deputado Esperidião Amin, 2017).

A reapresentação do RRF é o maior exemplo de que novos elementos nem sempre são descartados, e sim considerados em momentos futuros (PIERSON, 2000), mas sob as condições estabelecidas pelo próprio Executivo, visto seu histórico de centralização (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013). Além de reforçar as regras que já tinham sido apresentadas, desmembrar o RRF em um outro projeto de lei foi a estratégia eficaz que garantiu a aprovação da medida:

[...] o único trabalho que a gente fez foi de certo modo reter o projeto de lei dentro do objetivo central, que foi criar o instrumento de recuperação fiscal [...]. Não adianta você fazer projeto que não tenha a essência do governo, porque você faz e o governo veta [...]. Tive que de certo modo reter essas pressões também, por que se não a gente ia fugir do projeto, ia retardar a aprovação desse projeto cujo objetivo era só os estados em crise [...] em toda renegociação de dívidas, se você deixar, a Casa [Câmara] perdoa até a última geração. (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

O governo federal deixou claro que, dessa vez, a renegociação deveria ser feita segundo os limites previamente estabelecidos:

[...] no começo deste ano a gente apresenta um novo projeto de lei só com o regime de recuperação, o PLP n° 343/2017. À época, teve um compromisso forte de que se o Congresso mexesse a gente ia vetar de novo, vetando não

pode representar no mesmo ano. Aí existiria um problema do estado do Rio de Janeiro, que estava dependendo desse regime para conseguir sanar as dívidas dele [...] o governo fez o compromisso de vetar qualquer coisa diferente daquilo (Entrevistado 12, Analista Financeiro do Tesouro Nacional, 2017).

Enquanto nos processos anteriores o poder da União foi sendo “podado”, na LC n° 159/2017 o Executivo se reergueu com força, refletindo seu poder histórico (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013): conduziu, monitorou e não cedeu durante as negociações, ainda mais frente à situação emergencial de alguns estados. Como resultado, esta foi a única entre as leis complementares estudadas que não teve vetos presidenciais.

É importante ressaltar que, assim como nos processos anteriores, uma das principais motivações para a apresentação do projeto foi o agravamento da crise econômica nos estados, sobretudo nos anteriormente referidos. Sobre o contexto:

Isso tudo em um ambiente de uma profunda crise política no país, crise aguda política aqui [no governo federal] e crise política profunda no Rio de Janeiro, e um relator do estado. Então não é simples, tem todo esse ambiente, bomba na assembleia legislativa contra a privatização das cidades, escândalos de corrupção... (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Ou seja, a situação crítica estadual permaneceu. O que mudou foi a postura do governo federal perante a necessidade de revisitar as condições de pagamento das dívidas. Como pauta prioritária, a LC n° 159/2017 foi a primeira tramitação que o presidente Temer conduziu do início ao fim. A recém-criada nova base de apoio no Congresso estava mais fortalecida do que a desgastada base de Dilma durante o processo de *impeachment*³⁹.

Na Câmara, os líderes se mobilizaram para aprovar requerimento de urgência, assim como nas leis anteriores. O texto aprovado na Casa foi mantido pelo Senado (56 “Sim”; 9 “Não”), reafirmando o papel dessa Câmara Alta de maior responsabilidade fiscal, cujo direcionamento em torno dos anseios do Executivo foi ainda mais fácil, visto que o número de senadores é bem menor que os de deputados (BRANCO, 2009).

Como já apresentado, a crise política e a situação econômica são determinantes externos que podem impactar no comportamento dos parlamentares. O relator da matéria

³⁹ Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-02/governo-envia-projeto-de-recuperacao-fiscal-dos-estados-ao-congresso>>. Acesso em: 19/01/2018.

na Câmara, deputado Pedro Paulo (PMDB-RJ), entende que a sensibilidade do Congresso às mudanças no cenário político transcende a capacidade de coordenação do Executivo. Nessa linha:

A gente aprovou na Câmara e mandou para o Senado. Lá foi pressão, pressão para aprovar logo, o quanto antes! No dia em que a gente aprovou a lei de recuperação fiscal no Senado, eu estava lá dentro. Quinze minutos depois veio na imprensa o vazamento da delação da JBS. Você imagina se a votação tivesse sido quinze minutos depois desse vazamento. Não teria aprovado, teria engessado todo o... [processo], porque a partir daquela delação nós tivemos uma paralisia completa nas duas Casas, não se votou mais nada. Provavelmente perderíamos mais uns três meses até a aprovação. Ainda tem que contar com a sorte! (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Sobre as pressões exercidas pelos governadores, considerando o ápice do agravamento fiscal dos estados e que a União se comprometeu a enquadrar as regras do RRF, os próprios governos estaduais passaram a desejar o reequilíbrio das contas públicas por meio de ajustes mais severos. Desta vez, a ação dos estados foi mais ativa, não no sentido de incluir novos benefícios por meio de emendas, mas sim de que o RRF nas condições propostas pelo Executivo fosse aprovado:

Posteriormente veio o PLP nº 343/2017, que era para atender os estados com situação mais calamitosa, e aí sim esse [projeto] trouxe exigências muito mais significativas que acabaram sendo mantidas. Nesse projeto também você via aqui os governadores fazendo *lobby*, porque afinal eram os estados com a situação mais difícil, não estavam conseguindo nem pagar as despesas com serviço público. Basicamente é isso, houve pressão muito grande porque a transferência de recursos da União para esses estados foi enorme, [...]. Ter essa liberdade no período de crise econômica para os governadores era uma coisa muito importante (Entrevistado 8, Consultor Legislativo da Câmara, 2017).

Houve pressões externas? Muitas! Da União? Muitas! Confaz? Muitas e permanentemente o Confaz, com inúmeras jornadas de negociação com o próprio Tesouro. Trouxe a Secretaria do Tesouro para o centro das discussões, pelo meu entendimento de que não adianta fazer um projeto sem as partes entrarem em consenso. [...]. Toda renegociação da dívida é uma pressão imensa, é natural que tenha pressão dos estados, dos municípios. [...] os deputados viram “meio que” senadores, porque o deputado passa a ser representante exclusivo de seu estado, vira um jogo de disputa regional. Então, não tenha dúvida de que o governador liga para o deputado! Por exemplo [...]

Teve [o governador do] Ceará, que estava com as contas mais organizadas, e vinha falar para os deputados do Ceará: “vais dar essa moleza para o Rio de Janeiro?” [sic]. Todos os deputados do Ceará que me procuravam tinham esse mesmo discurso, muitos deles provocados pelo governador [...]. Todo mundo cuida da sua parcela regional do seu mandato, então todos os deputados viram senadores nessas discussões. Então, houve um pouco dessa pressão dos estados? Totalmente! (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Como a LC n° 159/2017 era voltada para os estados mais endividados, principalmente para os casos do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, é esperado que estes tenham sido mais assertivos:

Tinha, por exemplo, a militância dos governadores. O governador do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro estavam aqui permanentemente, conclamando os deputados do seu estado a votarem a favor. [...] Na LC n° 159/2017, eu [como relator e do Rio de Janeiro] fiz apelos [...]. Queria convocar os deputados do Rio de Janeiro para me ajudar nesse processo. Fiz reuniões com a bancada do Rio, começamos com a bancada toda dividida. Dividida não, com a bancada majoritariamente contra a lei. E terminamos o projeto com a bancada majoritariamente a favor! (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Além da pressão direta exercida pelos governos estaduais, existe outra dimensão federativa que leva os parlamentares a querer beneficiar seus estados: a conexão eleitoral. Ela consiste nos incentivos que os congressistas têm para atender as demandas dos eleitores de sua região (ARNOLD, 1991), como bem elucidado pelo deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS) ao comentar do discurso de parlamentares do estado de Goiás que utilizavam da justificativa macrorregional:

Todo representante... e nós, antes de sermos deputados federais, somos representantes de nossos estados, então temos dever de lutar pelo interesse do nosso estado. Esse tipo de discurso está tentando mostrar para o eleitorado que [o parlamentar] está preocupado, então é nessa linha que foi o discurso (Entrevistado 5, 2017).

O fato de o PLP n° 343/2017 beneficiar os estados que estavam “quebrados” não significa, necessariamente, que os representantes dos demais estados seriam contra à matéria. Aliás, sem um esforço coletivo da maioria, como já acontecia nos processos passados, a aprovação do projeto seria inviável, visto que o quórum de aprovação de lei complementar exige maioria absoluta. Entretanto, houve aqueles deputados que

resgataram a questão macrorregional na tentativa de aprovar benefícios para seus próprios estados:

Eu tive pressão de Alagoas de todos os lados, seja do governador, seja do Senado, trazendo um passivo de dívidas ou de supostos créditos que o governo federal estaria devendo a esses estados [...]. Houve pressão política para essa discussão entrar na discussão da recuperação fiscal, [tentar] colocar uma emenda que reconhecesse essa dívida. Pressões de todos os lados, e o único trabalho que a gente fez [na relatoria] foi de certo modo reter o projeto de lei dentro do objetivo central dele, que é criar o instrumento de recuperação fiscal [...] (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

[Sobre a renegociação tratar os estados de forma desigual], isso foi motivo de muito debate no plenário, muitas bancadas estaduais refratárias a aprovar o projeto de renegociação, na minha visão parcial, porque na verdade tinha que ter sido feito um grande encontro de contas [...] como [a recuperação fiscal] não foi feita com uma visão global e uma visão federativa com respeito com todos os entes federados, deu nisso. Muitos deputados se ausentaram da votação como forma de protesto (Entrevistado 5, deputado Onyx Lorenzoni, 2017).

Para além da dimensão federativa, a questão partidária teve uma proporção relevante nesse processo. Não no sentido de os líderes partidários serem capazes de moldar o comportamento dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006), mas sim do ponto de vista ideológico. O maior ponto de conflito foi em relação ao nível de tolerância sobre as contrapartidas impostas pela União.

Mesmo que a LC n° 156/2016 tenha origem no governo Dilma, as condições mais duras fizeram com que vários petistas já tivessem se posicionando contrariamente à matéria, conforme apresentado na Seção 4.4. Se a disciplina partidária estava comprometida no governo do PT, a saída do partido e de outros partidos de esquerda do governo Temer deixou mais em evidência o contraste ideológico:

Obviamente, a gente tem também as pressões ideológicas, por exemplo, o projeto de recuperação fiscal, esse que relatei, é um projeto que é muito rigoroso na questão... ele é muito ortodoxo, e ortodoxia fiscal você tem de certo modo com os partidos da esquerda uma discussão ideológica, se essa é a verdadeira receita para enfrentar essa crise ou não, tem uns de cabeça mais expansionista/desenvolvimentista... chegou um momento em que interrompi

as discussões com PT e PCdoB, com esses partidos, e disse, ou a gente aprova com a base que a gente tem do governo e com a massa dos deputados que tem compreensão e aceitam mínima e ideologicamente o receituário que está na 159, porque não adianta, você discute uma “emendinha” com o partido de esquerda, mas tem um problema de origem, ele jamais vai votar junto com você (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

Inclusive, uma das votações ostensivas no Plenário da Câmara foi sobre uma contrapartida de alto custo ideológico: a privatização de empresas estatais. No fim das contas, ela foi mantida no texto, mas o placar teve resultado fragmentado (285 “Sim”, 143 “Não”, 3 “Abstenções”). Como afirmou o Subchefe na Casa Civil: “A LC n° 159 [...] tem várias regras e, no Rio de Janeiro isso foi muito importante, no caso da [privatização da] Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) [...], há toda uma discussão ideológica diante disso” (Entrevistado 9, 2017).

Uma outra possibilidade, menos comum, mas que também pode acontecer, é o cruzamento entre a dimensão federativa e a partidária. Isso demonstra que a discussão fiscal é complexa e tende a envolver explicações multidimensionais:

[...] tem aquelas brigas estaduais, o partido A é contra o governo do partido B, e aí o que acontece... É uma forma de constranger os adversários locais e dizer que eles não estão ajudando os estados... isso é coisa do debate político [...]. A gente tinha, às vezes, um líder de um partido da base do governo que era frontalmente oposição ao governador beneficiado com o Regime de Recuperação Fiscal (Entrevistado 5, deputado Onyx Lorenzoni, 2017).

A partir do que foi exposto, o que se poder concluir é que “houve pressões de todas as partes [a favor e contra], como quase tudo na política, pois política não é uma coisa para ser feita entre duas pessoas, isso é o bom e o ruim da democracia” (Entrevistado 3, deputado Esperidião Amin, 2017). “[Foram] estados, partidos, ideologias, grupos de interesse, diferentes *lobbys* em relação ao projeto” (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

No final deste último trecho, fica claro que os ajustes fiscais abalariam outros atores para além dos entes federados e dos partidos políticos. Com destaque desses grupos de interesses estão as categorias do funcionalismo público. Os mesmos já haviam se mobilizado na LC n° 156/2016 para pressionar os parlamentares contra a redução das despesas com pessoal.

Conforme já explicado, o custo político para essa aprovação é alto. Assim, a pressão dos trabalhadores prevaleceu em relação às pressões exercidas pelos entes federados. Tanto que foi retirado do texto inicial o aumento da alíquota para a contribuição previdenciária (241 “Sim”, 185 “Não”, 3 “Abstenções”). Sobre esse tema:

[Houve] pressão dos sindicatos dos servidores, porque você falava ali... especialmente na recuperação fiscal, sobre o congelamento de despesas com pessoal, alíquotas extraordinárias permanentes de contribuições previdenciárias, limitações de contratações e concursos públicos [...]. Falavam para mim: você não vai conseguir andar no Rio de Janeiro, servidor público vai parar na tua porta, então você teve uma pressão pessoal do risco político individual de você assumir um projeto como esse [...] (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

A partir da entrevista com o relator designado para proferir parecer em plenário, o deputado Pedro Paulo (PMDB-RJ), bem como dos demais documentos legislativos e materiais estudados sobre esse processo, é possível concluir que ele atuou como *policy broker* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999), pois, em suas próprias palavras “eu tive que, de certo modo, reter essas pressões” (Entrevistado 4, 2017).

Com exceção do turbulento ano de 2016, há evidências de que o relator voltou a ser um *agenda holder* de confiança do governo, inclusive pertencendo ao próprio partido do governo (PMDB) e eleito pelo Rio de Janeiro, unidade da Federação com maior interesse na proposta. Ficou evidente nas entrevistas que tanto o relator do processo passado (Esperidião Amin), como Pedro Paulo, interagiam e trocaram informações sobre o assunto, em um processo de aprendizado e especialização política (SILVA; ARAÚJO, 2013).

No Senado, a relatora Ana Amélia (PP-RS) também era de um partido que compunha a base e foi eleita pelo Rio Grande do Sul, outro estado muito interessado na recuperação. O fato de os relatores fazerem parte dos estados que seriam contemplados pelo RRF reforça a importância da dimensão federativa na discussão.

Com base em tudo o que foi exposto, é possível tecer algumas considerações. A reinserção do Regime de Recuperação Fiscal mostra que novos elementos da renegociação nem sempre são descartados, e sim reapresentados em debates vindouros (PIERSON, 2000). A situação emergencial em que se encontravam alguns estados foi determinante para a criação do PLP nº 343/2017.

Considerando a classificação de Mahoney e Thelen (2010), o texto final que foi aprovado é do tipo *layering*. Traduzido como “camadas”, se refere à introdução de novas regras. O agravamento da situação econômica dos estados constitui o principal motivo para a criação do RRF. Ou seja, houve anexação de novos elementos na discussão sobre a renegociação, uma vez que a questão da recuperação fiscal saiu da versão final da LC nº 156/2016. Portanto, a LC nº 159/2017 pode ser enquadrada como *layering*.

Falando em mudanças, essa foi a primeira lei sobre a renegociação conduzida integralmente pelo governo de Michel Temer, que conseguiu restabelecer o histórico de centralização do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013) no processo legislativo. Pelos achados da pesquisa, o governo foi capaz de coordenar essa tramitação em ambas as Casas Legislativas.

Mesmo com a prevalência da União, a discussão fiscal é complexa, pois os parlamentares sofrem pressões diversas. O debate passa a ser multidimensional. Alinhados com o governo federal, os próprios governos estaduais passaram a desejar o reequilíbrio das contas públicas por meio de ajustes mais severos, especialmente aqueles mais endividados, como o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul. Justamente por isso, alguns deputados resgataram a questão macrorregional como justificativa para tentar beneficiar seus próprios estados, como se verá na Seção 4.6.

Para além da dimensão federativa, a questão partidária, do ponto de vista ideológico, impactou na dinâmica parlamentar. Especialmente em relação à questão da privatização de empresas estaduais, pois os partidos de esquerda se posicionaram claramente contra a medida. Por fim, os servidores públicos conseguiram mais uma vez se mobilizar para minimizar as rígidas contrapartidas, pois implicariam em reduções das despesas com pessoal.

4.5.2 Votações ostensivas

Esse processo teve duas votações fragmentadas. A primeira consistiu no Destaque (DTQ) n° 21 para votar apenas o inciso I, do § 1º, do art. 2º do substitutivo, que dispunha sobre a privatização das empresas estaduais para aqueles que aderissem ao RRF. O destaque foi aprovado e o texto mantido (285 “Sim”, 143 “Não”). O governo cumpriu sua palavra de manter as contrapartidas mais rígidas, tanto que essa foi a única lei complementar que não teve vetos.

Mais do que cumprir seu papel de oposição, a polêmica da questão (privatização) gerou uma divisão ideológica, tanto que o IOG foi o mais alto até agora, como mostra a Tabela 12.

| Partido | N | (%) | IFLPMédio | IFLP | IAG | IOG |
|--------------|------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| PEN | 3 | 0,7% | 88,89% | 100,0% | 100,0% | |
| PPS | 8 | 1,9% | 86,21% | 100,0% | 100,0% | |
| PSDB | 41 | 9,6% | 98,87% | 100,0% | 100,0% | |
| PSL | 2 | 0,5% | 90,00% | 100,0% | 100,0% | |
| PTB | 14 | 3,3% | 91,97% | 92,9% | 92,9% | |
| PMDB | 57 | 13,3% | 95,73% | 91,2% | 91,2% | |
| PSD | 31 | 7,2% | 95,38% | 90,3% | 90,3% | |
| DEM | 26 | 6,1% | 93,94% | 88,5% | 88,5% | |
| PP | 37 | 8,6% | 95,18% | 83,8% | 83,8% | |
| PV | 6 | 1,4% | 95,45% | 83,3% | 83,3% | |
| PROS | 5 | 1,2% | 76,00% | 80,0% | 80,0% | |
| PRB | 14 | 3,3% | 90,5% | 78,6% | 78,6% | |
| PSC | 9 | 2,1% | 87,10% | 77,8% | 77,8% | |
| PTN | 12 | 2,8% | 82,69% | 75,0% | 75,0% | |
| PR | 30 | 7,0% | 91,45% | 73,3% | 73,3% | |
| PSB | 29 | 6,8% | 87,30% | 51,7% | 51,7% | |
| SD | 12 | 2,8% | 96,15% | Liberou | 50,0% | |
| PHS | 3 | 0,7% | 88,46% | 33,3% | 33,3% | |
| PMB | 1 | 0,2% | 80,00% | 100,0% | | 100,0% |
| PT | 51 | 11,9% | 97,33% | 100,0% | | 100,0% |
| REDE | 4 | 0,9% | 82,35% | 100,0% | | 100,0% |
| PDT | 15 | 3,5% | 84,13% | 93,3% | | 93,3% |
| PTdoB | 3 | 0,7% | 61,54% | 66,7% | | 66,7% |
| PSOL | 5 | 1,2% | 86,96% | 100,0% | | 100,0% |
| PcdoB | 10 | 2,3% | 100,0% | 100,0% | | 100,0% |
| TOTAL | 428 | 100% | 88,9% | 85,8% | 80,5% | 94,3% |

Tabela 12 – LC n° 159/2017 - DTQ21 (IFLP, IAG e IOG)

Fonte: Elaboração própria.

Como dito na Subseção 4.5.1, na tramitação da LC n° 159/2017, os anseios estaduais estavam alinhados com a União, pois as próprias esferas subnacionais reconheceram a necessidade de responsabilidade fiscal frente à situação financeira emergencial. Assim, para os governos estaduais era importante votar com o governo, pois a privatização também diminuiria as despesas estaduais (Tabela 13).

| Estado | N | (%) | IFPE |
|------------------------------------|------------|---------------|--------------|
| MT | 5 | 1,2% | 100,0% |
| RO | 7 | 1,6% | 100,0% |
| TO | 5 | 1,2% | 100,0% |
| RR | 4 | 0,9% | 100,0% |
| GO | 14 | 3,3% | 92,9% |
| PB | 10 | 2,3% | 90,0% |
| PI | 9 | 2,1% | 88,9% |
| RN | 8 | 1,9% | 87,5% |
| AM | 6 | 1,4% | 83,3% |
| PA | 17 | 4,0% | 76,5% |
| SP | 62 | 14,5% | 74,2% |
| PR | 27 | 6,3% | 70,4% |
| ES | 10 | 2,3% | 70,0% |
| MA | 15 | 3,5% | 66,7% |
| AP | 6 | 1,4% | 66,7% |
| SC | 15 | 3,5% | 66,7% |
| PE | 23 | 5,4% | 65,2% |
| DF | 8 | 1,9% | 62,5% |
| AL | 8 | 1,9% | 62,5% |
| CE | 13 | 3,0% | 61,5% |
| AC | 5 | 1,2% | 60,0% |
| BA | 32 | 7,5% | 59,4% |
| MG | 40 | 9,3% | 55,0% |
| MS | 8 | 1,9% | 50,0% |
| RJ | 37 | 8,6% | 45,9% |
| RS | 27 | 6,3% | 40,7% |
| SE | 8 | 1,9% | 37,5% |
| Norte/Nordeste/Centro-Oeste | 211 | 49,2% | 75,6% |
| Sul/Sudeste | 218 | 50,8% | 60,4% |
| TOTAL | 429 | 100,0% | 71,6% |

Tabela 13 – LC n° 159/2017 - DTQ21 (IFPE)

Fonte: Elaboração própria.

O alinhamento entre os entes federados resultou tanto em um IFPE quanto em um IAG elevado. Nota-se pequena diferença macrorregional, sendo que os deputados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram mais favoráveis à privatização. Pela terceira vez,

Goiás e Rio Grande do Norte tiveram índices muito altos, o que evidencia que os parlamentares destes estados votam de maneira disciplinada.

A outra votação foi um Destaque ao § 1º, do art. 2º do substitutivo, que suprimia o inciso II, que versa sobre o aumento das alíquotas de contribuição para a previdência. Na votação do DTQ n° 33 foi suprimido esse trecho (421 “Sim”, 185 “Não”). É interesse notar que o IFLP foi relativamente mais baixo do que a média e o IAG o mais baixo desde que Temer assumiu o governo. Os resultados estão na Tabela 14.

| Partido | N | (%) | IFLPMédio | IFLP | IAG | IOG |
|--------------|------------|---------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| PV | 5 | 1,1% | 82,7% | 100,0% | 100,0% | |
| PSDB | 41 | 9,2% | 95,4% | 90,2% | 90,2% | |
| PTB | 15 | 3,4% | 97,3% | 86,7% | 86,7% | |
| PMDB | 61 | 13,7% | 95,7% | 82,0% | 82,0% | |
| DEM | 26 | 5,9% | 93,9% | 80,8% | 80,8% | |
| PP | 36 | 8,1% | 95,2% | 80,6% | 80,6% | |
| PPS | 8 | 1,8% | 86,2% | 75,0% | 75,0% | |
| PSD | 34 | 7,7% | 87,1% | 73,5% | 73,5% | |
| PRB | 16 | 3,6% | 90,5% | 68,8% | 68,8% | |
| PEN | 3 | 0,7% | 88,9% | 66,7% | 66,7% | |
| PTN | 12 | 2,7% | 61,5% | 66,7% | 66,7% | |
| PR | 28 | 6,3% | 91,5% | 42,9% | 42,9% | |
| PROS | 5 | 1,1% | 76,0% | 40,0% | 40,0% | |
| PSB | 30 | 6,8% | 100,0% | 40,0% | 40,0% | |
| PSC | 9 | 2,0% | 87,3% | 33,3% | 33,3% | |
| PHS | 5 | 1,1% | 88,5% | 80,0% | 20,0% | |
| SDD | 12 | 2,7% | 82,4% | 91,7% | 8,3% | |
| SD | 12 | 2,7% | 96,2% | 91,7% | 8,3% | |
| PSL | 1 | 0,2% | 98,9% | 0,0% | 0,0% | |
| PcdoB | 10 | 2,3% | 100,0% | 100,0% | | Obstrução |
| PDT | 13 | 2,9% | 84,1% | 92,3% | | Obstrução |
| PMB | 1 | 0,2% | 80,0% | 100,0% | | Obstrução |
| PSOL | 5 | 1,1% | 90,0% | 100,0% | | Obstrução |
| PT | 49 | 11,0% | 87,0% | 100,0% | | Obstrução |
| PTdoB | 3 | 0,7% | 92,0% | 33,3% | | Obstrução |
| REDE | 4 | 0,9% | 95,5% | 100,0% | | Obstrução |
| TOTAL | 444 | 100,0% | 89,4% | 73,3% | 56,0% | Obstrução |

Tabela 14 – LC n° 159/2017 - DTQ33 (IFLP, IAG e IOG)

Fonte: Elaboração própria.

Além desses índices, a oposição entrou em obstrução. Essa aparente falta de disciplina, em geral, remete-se ao fato dos instrumentos institucionais (governo e partidos) não terem sido capazes de disciplinar o comportamento dos parlamentares.

Houve, provavelmente, outras dimensões/pressões que constrangeram o comportamento do parlamentar, conforme será explicado adiante.

A questão estadual também não parece ter parametrizado o debate, como apresentado na Tabela 15.

| Estado | N | (%) | IFPE |
|------------------------------------|------------|---------------|--------------|
| MT | 6 | 1,4% | 100,0% |
| PI | 10 | 2,3% | 90,0% |
| RO | 6 | 1,4% | 83,3% |
| PB | 9 | 2,1% | 77,8% |
| SC | 15 | 3,5% | 73,3% |
| MA | 14 | 3,2% | 71,4% |
| TO | 7 | 1,6% | 71,4% |
| GO | 13 | 3,0% | 69,2% |
| RN | 8 | 1,8% | 62,5% |
| PE | 24 | 5,5% | 62,5% |
| PR | 26 | 6,0% | 61,5% |
| SP | 61 | 14,1% | 60,7% |
| RR | 5 | 1,2% | 60,0% |
| MG | 45 | 10,4% | 53,3% |
| PA | 17 | 3,9% | 52,9% |
| AL | 8 | 1,8% | 50,0% |
| AP | 6 | 1,4% | 50,0% |
| ES | 10 | 2,3% | 50,0% |
| BA | 31 | 7,2% | 48,4% |
| RJ | 38 | 8,8% | 47,4% |
| MS | 7 | 1,6% | 42,9% |
| AM | 7 | 1,6% | 42,9% |
| CE | 12 | 2,8% | 41,7% |
| RS | 27 | 6,2% | 33,3% |
| DF | 8 | 1,8% | 25,0% |
| SE | 8 | 1,8% | 25,0% |
| AC | 5 | 1,2% | 20,0% |
| Norte/Nordeste/Centro-Oeste | 211 | 48,7% | 57,3% |
| Sul/Sudeste | 222 | 51,3% | 54,2% |
| TOTAL | 433 | 100,0% | 56,5% |

Tabela 15 – LC n° 159/2017 - DTQ33 (IFPE)

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo que a rejeição do destaque aumentasse o bolo tributário, as possíveis pressões estaduais não foram capazes de mudar o placar da votação. Ou seja, se a explicação não está na dimensão partidária nem federativa, qual a outra possível explicação?

Conforme apresentado na Subseção anterior e reforçado pelas entrevistas, a pressão do funcionalismo público foi mais forte do que qualquer outra, pois o custo político para os deputados numa votação com esse teor é alto.

Mais do que a justificativa de conexão eleitoral (ARNOLD, 1991), a pressão dos trabalhadores, em nível nacional, esteve relacionada à questão da *accountability* entre representantes e representados, independentemente do estado ou partido do parlamentar.

Portanto, é possível concluir que a discussão fiscal é complexa e envolve pressões diversas, a depender do assunto em pauta e do cenário político. Tanto que em cada uma das votações ostensivas analisadas nesses processos o comportamento parlamentar foi diferente.

4.6 Dimensão Macrorregional

Os debates sobre as disparidades macrorregionais na questão da renegociação das dívidas estaduais permearam as discussões em plenário nos quatro processos estudados. Assim, esta Seção se dedicará exclusivamente a compreender a importância e as implicações dessa dimensão para a área fiscal.

É fato que os parâmetros e a estrutura legal em que foram estabelecidas as renegociações das dívidas são favoráveis aos estados mais endividados (SP, MG, RJ e RS). Não é por acaso que esses estados, financiados pelo próprio endividamento, são as economias mais industrializadas e com melhor dotação de infraestrutura física e social. Do outro lado, as unidades da federação de baixo nível de desenvolvimento e renda *per capita*, principalmente no Norte e Nordeste, estão sendo punidas pelo seu baixo nível de endividamento inicial, pois arcam com encargos proporcionalmente maiores (SILVA *et al.*, 2013, p.31-32).

Nas palavras de alguns entrevistados:

Primeiro nós temos que saber porque uns estados devem mais do que outros. Os que mais devem são exatamente os que tiveram muito privilégio de alguma liderança no passado junto ao governo federal [...]. No Nordeste, AL é o que

mais deve. Na região Sul e Sudeste são RJ, MG e RS os que mais devem. Há um nível de exclusão dos estados pobres muito alto. Por exemplo, no Sul e Sudeste, sete estados devem 90% do estoque da dívida total. Enquanto o Norte, Nordeste e Centro-Oeste (20 estados e mais de 100 milhões de habitantes) devem apenas 10%. Há privilégio na concessão dos empréstimos. A União perpetuou esse privilégio assumindo os débitos em 1997 (Entrevistado 2, deputado Júlio Cesar, 2017).

Realmente os estados que são os mais beneficiados com o rolamento são aqueles com mais exclusividade, lógico! Mas teve uma trava aí [pois] o estado de SP teve uma dívida muito maior que os outros [...]. SP está pagando oitocentos/novecentos milhões por mês e o resto não estava pagando nada no ano passado. Ele pagava menos do que ele tinha que pagar, mas mesmo assim ele saía beneficiado (Entrevistado 12, Analista Financeiro do Tesouro Nacional, 2017).

Os trechos acima revelam que a distribuição das condições de pagamento é uma distorção presente desde a década de 1990. Nada mais natural que essas disparidades tenham sido reforçadas nas novas rodadas sobre a renegociação (PIERSON, 2000, 2004). Entretanto, mais do que uma discussão específica por estado, muitas vezes o debate foi pautado segundo dimensões macrorregionais:

Eu sou coordenador da Bancada do Nordeste na Câmara e no Congresso. O Nordeste tem 151 deputados e 27 senadores [...]. Aqui nós discutimos na bancada todos os problemas do Nordeste e encaminhamos as demandas junto ao governo federal. As causas são tão comuns que os problemas partidários não interferem nas negociações. Nós temos um bom relacionamento com todos, nos diferentes partidos. Até porque eles são eleitos para defender seus estados, a sua região, independe de partido ou ideologia. Eles têm o dever de juntar aqueles que defendem a mesma causa: a região nordestina (Entrevistado 2, deputado Júlio Cesar, 2017).

Ronaldo Caiado (DEM-GO) foi um dos parlamentares mais relevantes nos debates macrorregionais nos processos estudados. Mesmo que em alguns momentos o parlamentar tenha ressaltado a questão específica de Goiás, em outros deixou claro que está lógica se estendia a todos os estados não contemplados nos contratos de 1997.

Ele defendeu a pauta tanto na Câmara quanto no Senado. A lógica por detrás da mobilização esteve, muitas vezes, ligada à conexão eleitoral (ARNOLD, 1991), pois os

parlamentares têm incentivos para aprovar benefícios para seus próprios estados ou não cooperar, ainda mais frente aos estados que já foram beneficiados:

Houve essa pressão de certo, da injustiça com quem fez o dever de casa. Então a reclamação deles, e aí tem sempre aquele momento em que eles falam: tudo bem ajudar o Rio, mas eu que fiz o dever de casa, não tem nada para mim? (Entrevistado 4, deputado Pedro Paulo, 2017).

O que levou determinados parlamentares a adotar esse posicionamento? Inveja! Uma inveja federativa...o meu estado não está levando nada, para que eu vou aprovar isso? Aliás a grande dificuldade para botar quórum foi: eu não tenho nada com isso, meu estado não tem nada a ver com isso, para que eu vou votar? Para aprovar essa lei [159] eu me defrontei com o governo que não concordava com a minha atitude e com a indiferença de outros estados (Entrevistado 3, deputado Esperidião Amin, 2017).

Para o deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), a fim de superar esse antagonismo, a solução seria que “para os estados que estariam adimplentes, haveria um prêmio, um bônus. Acho que seria uma coisa mais equilibrada” (Entrevistado 5, 2017).

Cabe salientar que na tramitação da LC n° 156/2016, a versão inicial autorizou o BNDES a renegociar os termos das dívidas, o que significa o reconhecimento do próprio Executivo sobre a existência de desigualdades entre as regiões:

Apesar dos benefícios dessas renegociações serem distribuídos desigualmente em termos federativos, na verdade, todos os entes se beneficiam de alguma forma. No caso dos estados do Nordeste eles se beneficiaram... tirando o estado de Alagoas, que foi muito beneficiado com a extensão de prazo e com a redução dos encargos oriundo das trocas dos indexadores. Os estados nordestinos vão ser muito beneficiados com as renegociações com recursos do BNDES que é o artigo 2º, da LC n° 156. Então, à princípio, existe um consenso federativo para aprovação dessas matérias (Entrevistado 10, Consultor Legislativo do Senado 1, 2017).

Uma vez que a questão do Banco Nacional do Desenvolvimento foi pautada pelo governo, tornou-se conveniente para as bancadas se organizarem regionalmente para garantir que a matéria permanecesse na versão final, tanto que a lei complementar contemplou os termos do BNDES.

Historicamente sempre houve distanciamento no equilíbrio de poder entre os estados ricos e pobres no país, perpetuando a desigualdade entre eles (ARRETCHE, 2010). Visto que a própria Constituição Federal de 1988 estabeleceu no art. 3º, inciso III, a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais a ser perseguido, não é coincidência que o governo federal tome à frente dessa discussão.

Nos processos estudados, a sensibilidade da questão das desigualdades macrorregionais foi capaz de mobilizar o Parlamento de maneira coletiva.

As análises das votações ostensivas não mostraram diferenças relevantes na atuação entre os deputados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Sul/Sudeste. Isso reforça o argumento de que na renegociação não há jogo de soma-zero entre os estados, uma vez que o embate real é, em geral, entre a União e os estados em geral. Assim, os estados se mobilizaram em conjunto, mesmo quando os discursos de alguns deputados foram balizados pela questão das desigualdades macrorregionais:

É claro que cada estado fez a pressão devida. Nós fizemos muita pressão! Ao mesmo tempo que eu pensava no meu estado, eu pensava em relatar uma matéria na articulação aqui da Casa que interessasse o país. Por isso que eu fiz aquilo que foi melhor para o país, não foi tirar direito de ninguém, mas foi estabelecer uma regra que não prejudicasse ninguém. Nessas horas nós somos deputados do país. Em minha opinião, o que tem que pesar mais é o aspecto nacional e não o regional (Entrevistado 2, deputado Júlio Cesar, 2017).

Por fim, o ponto mais importante de toda essa discussão é compreender o impacto macrorregional na dinâmica parlamentar, pois como lembrado pelo Consultor Legislativo do Senado 1 “Nesse caso, a questão federativa sobrepõe a questão partidária” (Entrevistado 10, 2017). Mais do que a junção das composições individuais de cada estado, a questão macrorregional foi capaz de criar um vínculo em prol da defesa estadual enquanto unidade federativa.

4.7 Análise Integrada

A partir do que foi exposto nas Seções anteriores, é possível dizer que a fragilidade política, cujo ápice foi o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, e a situação financeira dos estados foram determinantes externos que sensibilizaram o Congresso Nacional na tramitação das renegociações das dívidas.

Mesmo que o desempenho político no Parlamento tenha sido melhor no governo Temer do que em Dilma, as variações no Índice de Apoio ao Governo (IAG) são reflexos da turbulência política do período 2013-2017.

Justamente por isso, a arena fiscal é um tema sensível e as mudanças são graduais (JUNQUEIRA, 2015). A LRF simbolizou o momento de conjuntura crítica que criou um novo legado de responsabilidade e rigidez fiscal à nível subnacional (PIERSON, 2000; COLLIER; COLLIER, 2002), e conseqüentemente, enquadrou a forma como foram feitas as renegociações.

Embora gradual, pois as alterações levam tempo, visto o processo de aprendizado e *feedback* e a preferência pela estabilidade, os elementos introduzidos nem sempre são descartados, e sim considerados em momentos futuros (PIERSON, 2000). O maior exemplo disso foi a reapresentação do Regime de Recuperação Fiscal na LC n° 159/2017.

Não é por acaso que três dos quatro processos (LC n°148/2014, LC n° 156/2016 e LC n°159/2017), conforme a taxonomia de Mahoney e Thelen (2010), foram categorizados como mudanças do tipo *layering*. Essa categoria refere-se aos casos em há introdução de novas regras/elementos, o que enfatiza o fato de que as mudanças realmente foram graduais. Ademais, a LC n° 151/2015, mesmo sendo categorizada como *conversion*, que é quando as regras são reorientadas na direção de novos propósitos (MAHONEY; THELEN, 2010), apenas reforçou a necessidade de regulamentação da lei complementar anterior, para galgar maior segurança jurídica.

O problema é quando o incrementalismo passa a ser um limitador a mudanças efetivas, levando ao engessamento das regras. Foi o que aconteceu nas primeiras rodadas da renegociação, pois o Executivo não chegou a aplicar as leis, de fato, sob a justificativa do agravamento crise econômica. Nesse sentido, o Judiciário passou arbitrar o conflito federativo (União *versus* estados).

Como mostrado, as leis estudadas estão conectadas e se relacionam umas às outras. Uma vez que a União propôs rediscutir o indexador monetário (LC n° 148/2104), o governo federal abriu espaço para a retomada da agenda sobre as renegociações, pois que já faziam mais de dez anos que as condições não eram revisitadas. Além do interesse do Executivo, essa agenda foi tão esperada, frente às distorções das condições de pagamento, que os líderes se mobilizaram para aprovar urgência na tramitação das quatro leis complementares.

O Quadro 5 apresenta os principais acontecimentos por tempo cronológico.

| Norma | LCn° 148/2014 | LCn° 151/2015 | LCn° 156/2016 | LCn° 159/2017 |
|--|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Apresentação | 03/01/2013 | 24/03/2015 | 22/03/2016 | 23/02/2017 |
| 1° Rodada na Câmara | ≅ 10 meses (Até 29/10/2013) | 1 dia (Até 24/03/2015) | ≅ 5 meses (Até 31/08/2016) | ≅ 2,5 meses (Até 11/05/2017) |
| Rodada no Senado | ≅ 12 meses (Até 06/11/2014) | ≅ 1 mês (Até 30/04/2015) | ≅ 3,5 meses (Até 14/12/2016) | 8 dias (Até 19/05/2017) |
| 2° Rodada na Câmara (se houver) | — | ≅ 3 meses (Até 05/08/2015) | 13 dias (Até 27/12/2016) | — |
| Sanção | 25/11/2014 | 05/08/2015 | 28/12/2016 | 19/05/2017 |
| Tempo Total | 23 meses | 4 meses | 9 meses | 3 meses |

Quadro 5 – Duração cronológica das tramitações

Fonte: Elaboração própria.

Essa agenda realmente se concretizou em curto espaço de tempo, num total de três anos e três meses. A primeira renegociação (LC n° 148/2014), como percussora, foi a que teve tramitação mais longa (dois anos). Em compensação, a LC n° 151/2015 e LC n° 159/2017, que de alguma forma se remetiam às leis anteriores, e mesmo havendo uma segunda rodada de votações na Câmara, tramitaram durante poucos meses.

Sobre as entrevistas realizadas, é possível concluir que elas forneceram uma análise para além dos processos formais, com uma visão mais completa do real comportamento parlamentar e evidências das pressões dos governadores. Totalizando mais 25.000 palavras, as mais recorrentes nas entrevistas foram:

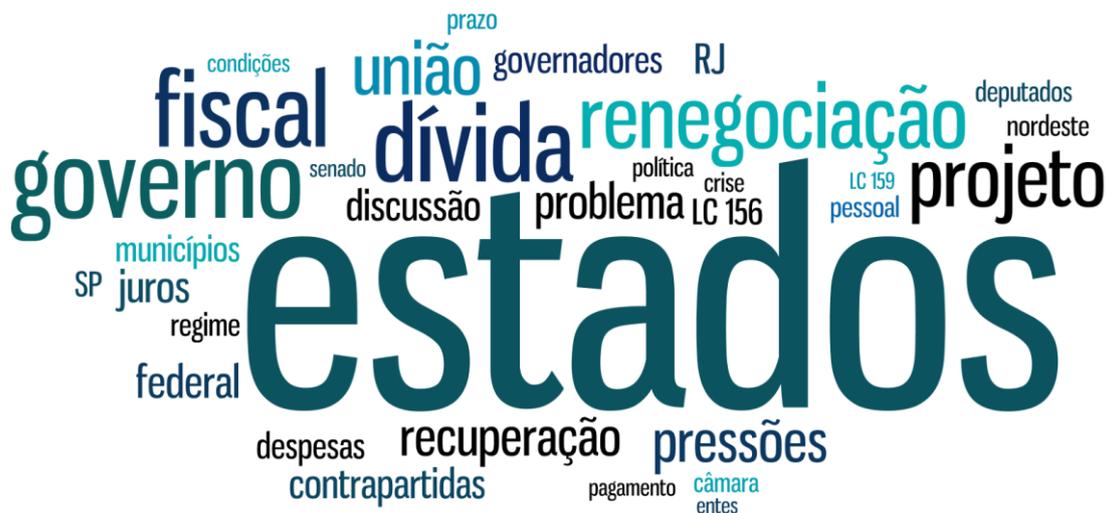


Figura 4 – Palavras mais frequentes nas entrevistas

Fonte: Elaboração própria.

Nota: A figura foi elaborada a partir das palavras (apenas substantivos e adjetivos) que tiveram frequência mínima de vinte vezes. Agrupou-se os termos quando apareceram no singular/plural. Os dados foram gerados nos sites <http://pt.wordcounter360.com/> e <http://www.wordle.net/>.

Conforme esperado, as palavras que aparecem com maior frequência estão diretamente relacionadas à discussão sobre as renegociações. Vale ressaltar que as menções ao Rio de Janeiro, à São Paulo e ao Nordeste reforçam o fato de as discussões terem sido permeadas pela questão dos desequilíbrios macrorregionais.

As duas últimas leis complementares (LC n° 156/2016 e LC n° 159/2017) também estão entre os termos mais citados devido à proximidade temporal e ao fato de os relatores dos respectivos processos terem sido entrevistados. Por fim, as palavras “pressões”, “juros”, “governadores” e “contrapartidas/condições” são prelúdios dos assuntos que foram mais abordados nas entrevistas.

Em relação à atuação do governo federal, o Executivo assumiu seu histórico de comportamento centralizador e relutante (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013) na condução, no monitoramento e nos vetos presidenciais às proposições legislativas. O Presidente da República operou no Congresso por meio de autoridades técnicas da Casa Civil e do Ministério da Fazenda (especificamente do Tesouro Nacional) e parlamentares aliados.

Nesse último ponto, alguns relatores e membros do PMDB (maior partido no Congresso) foram os grandes aliados de ambos os governos (Dilma e Temer),

principalmente na fase de comissões, uma vez que é mais fácil direcionar as pressões, principalmente em relação à atuação do relator de mérito.

É importante destacar que, conforme apresentado no rastreamento e análise dos processos, a centralização do Executivo não é absoluta (ARAÚJO; SILVA, 2012), pois existem outras pressões que moldam a dinâmica parlamentar (governos estaduais, servidores públicos, o embate ideológico-partidário etc.). Durante as tramitações, a União foi sendo “podada” e perdendo espaço, principalmente no plenário, em que houve maior pulverização de forças (CINTRA, 2007).

A autonomia parlamentar nessa fase da tramitação é evidente, sendo marcada pela maior liberdade na ação dos relatores e pelos pronunciamentos acalorados de congressistas das unidades da federação interessadas ou contempladas pelas propostas (RJ, SP, SC, GO etc.).

Diante disso, houve um desejo latente das duas Casas Legislativas de atuar de forma mais independente nos debates sobre a renegociação, cujo ápice foi a tramitação da LC n° 151/2015, a única entre as quatro leis complementares estudadas com origem no Congresso.

Em geral, a Câmara se mostrou menos permissiva às vontades do governo federal nos processos. Já o Senado, mesmo com momentos de maior autonomia⁴⁰, cumpriu seu papel de Casa revisora (BRANCO, 2009) e de maior responsabilidade fiscal no controle do endividamento público. Acredita-se que isso se relaciona ao fato da Câmara Alta ter competência exclusiva para elaborar resoluções que disciplinam contratação de operação de crédito interno e externo das unidades subnacionais (BRASIL, 1998, art. 155, § 2º, V).

Esse desejo por uma atuação mais independente também se refletiu no comportamento dos relatores. Como *gatekeeping* (capacidade de filtrar os assuntos que iriam à plenário) (LIMONGI, 1994), tinham peso político ao emitir parecer, pois o apoio deles aumenta a probabilidade de aprovar emendas, independentemente se convergiam ou não com os anseios da União.

⁴⁰ O Senado foi menos permissivo às vontades do Executivo na tramitação da LC n° 151/2015. Tanto que o objetivo primordial do projeto, que era garantir o caráter obrigatório do novo indexador (ao invés de autorizativo), permaneceu na versão final.

Os principais relatores dos processos estudados nas comissões de mérito, descritos no Quadro 6 se enquadram como *agenda holders* (SILVA; ARAÚJO, 2013), pois tinham uma carreira política relativamente consolidada, uma vez que não estavam no primeiro mandato, e também já tinham participado de comissões na área fiscal:

| Lei Complementar | Relator na Câmara | Relator no Senado |
|------------------|-------------------------|---------------------------|
| LC n° 148/2014 | Eduardo Cunha (PMDB-RJ) | Luiz Henrique (PMDB-SC) |
| LC n° 151/2015 | Danilo Forte (PMDB-CE) | Marta Suplicy (PT-SP) |
| LC n° 156/2016 | Esperidião Amin (PP-SC) | Armando Monteiro (PTB/RE) |
| LC n° 159/2017 | Pedro Paulo (PMDB-RJ) | Ana Amélia (PP-RS) |

Quadro 6 – Principais relatores nos processos sobre a renegociação

Fonte: Elaboração própria

Todos eles pertencem a partidos da base da coalizão, inclusive metade eram do PMDB, o grande aliado do governo no Parlamento. O fato de seis dos oito relatores fazerem parte de estados que seriam os mais contemplados pelas renegociações das dívidas (RJ, SC, RS e SP), reforça a importância da dimensão federativa na discussão.

Sobre o total de emendas apresentadas no plenário na Câmara dos Deputados, os números foram: 24 (LC n° 148/2014), 1 (LC n° 151/2015), 318 (LC n° 156/2016), 66 (LC n° 159/2017). A partir do que foi apresentado nas Seções anteriores, é possível concluir que, respectivamente, quanto maior o embate dos estados em relação as vontades da União nessas tramitações, maior o número de emendas apresentadas em plenário.

Ou seja, o crescimento do número de emendas esteve relacionado às tentativas dos parlamentares em beneficiar seus estados. Tanto que a LC n° 156/2016, que teve o maior número de emendas apresentadas (318), foi a único em que os governos estaduais atuaram de forma negativa, por meio da retirada/supressão das contrapartidas impostas pela União. Do total de emendas apresentadas ao projeto, quase cinquenta sugeriam a supressão de algum trecho do texto.

Muitas vezes ao longo das discussões ficou evidente o embate direto entre os entes federados (União *versus* estados). Entretanto, esse conflito não foi absoluto e irremediável. Nesse sentido, os relatores entrevistados dos dois últimos processos e a

senadora Marta Suplicy exerceram papel de *policy broker* (agente mediador) (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 122 e 155).

É importante compreender que a articulação federativa foi fundamental na construção de acordos, uma vez que os entes não são mobilizados somente pelos seus próprios interesses pessoais como também por processos institucionais de socialização. Afinal, a negociação é orientada por avanços e recuos da proposta inicial (SOUZA, 2003 *apud* LEITE, 2005).

O ápice do agravamento fiscal nos estados fez com que eles próprios desejassem reequilibrar as contas por meio de ajustes mais severos, principalmente em relação às despesas com pessoal. Foram três os assuntos em que o interesse das esferas central e subnacionais convergiram: a alteração dos indexadores monetários, os termos de pagamento do BNDES e a criação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Nesse sentido, os governadores, que foram pessoalmente ao Congresso e participaram de reuniões, agiram como atores que proferiram sugestões técnicas, sendo facilitadores do processo ao propor ideias para o aprimoramento das leis que fossem de encontro com os seus interesses.

Conforme apresentado na Seção 2.2, há casos já elucidados pela teoria de que, quando um debate afeta a estrutura fiscal do país, os governadores são capazes de influenciar a dinâmica parlamentar. Essa linha de argumentação também se aplica à questão das renegociações.

A análise das entrevistas e do processo legislativo reforçam o fato de que houve pressões diretas dos governadores (pessoalmente ou por telefone) sobre os parlamentares (independentemente de partido) de seus respectivos estados. As notas taquigráficas também revelam que os próprios congressistas manifestaram, muitas vezes, posições críticas em defesa de suas bancadas estaduais no Congresso.

Não é coerente esperar que um parlamentar não queira melhorar o balanço fiscal do próprio estado que o elegeu e com o qual se comprometeu a representar. Assim, ele não deixa de atender aos interesses da sua localidade, especialmente nas discussões fiscais.

Como a renegociação diz respeito aos estados enquanto entes, a explicação desse comportamento parece estar ligada à questão da identidade estadual do parlamentar em relação ao seu estado de origem. Já a conexão eleitoral (ARNOLD, 1991) ou ao fato dele almejar à reeleição (ABRUCIO, 1998) também permeiam a atuação estadual, porém de maneira mais periférica.

Ante o exposto, é relevante entender como os governadores atuaram nos processos estudados. As duas primeiras leis (LC ° 148/2014 e LC n° 151/2015) traziam vantagens para os governos estaduais nas condições de pagamento. Assim, a atuação destes foi mais ativa, não só no sentido de atuar para aprovar o que já fora estabelecido, como também na tentativa de ampliar os benefícios concedidos.

Já as Leis Complementares n° 156/2016 e n° 159/2017, diferentemente das anteriores, continham contrapartidas. As pressões exercidas pelos governadores nesses processos foram mais reativas, por meio da retirada/rejeição das condições impostas pela União, à exceção do RRF, pois o agravamento financeiro realmente exigiu restrições fiscais mais severas, conforme reconhecido pelos próprios estados.

E como foi a interação entre os governos estaduais? No plano horizontal (unidades do mesmo nível) a dinâmica das relações fiscais é marcada pelo comportamento não-cooperativo, individualista, imediatista e defensivo, uma vez que o ICMS ocasiona guerra fiscal (MONTEIRO NETO, 2013; AFONSO, 2016a), conforme apresentado na Seção 2.2 do referencial teórico. Entretanto, a atuação das esferas regionais no Congresso não se resumiu a um mero jogo de soma-zero, pois os resultados trariam ganhos coletivos.

Nessa perspectiva, a hipótese de que a interação entre os governos estaduais ocorre de forma predatória e não-cooperativa nos processos legislativos que envolvem o federalismo fiscal não foi corroborada. A relação fiscal individual e isolada que normalmente ocorre entre os estados não se reproduz na atuação destes dentro do Congresso Nacional.

A fim de viabilizar a aprovação dos projetos de leis complementares, visto que o quórum de aprovação exige maioria absoluta, houve esforço conjunto, mesmo que os discursos de alguns deputados tenham sido balizados pela questão macrorregional, para a aprovação das medidas, de acordo com os anseios das esferas estaduais.

Segundo as análises das votações ostensivas, não houve grandes diferenças nos votos dos parlamentares na questão macrorregional (Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Sul/Sudeste). Mesmo assim, não é possível descartar que os governos estaduais atuaram segundo a lógica macrorregional, pois os pronunciamentos em plenário e várias emendas apresentadas levantam essa discussão. É limitador reduzir o “sucesso” de determinado comportamento a análise das votações.

Mais do que a mera junção das composições individuais de cada estado, a questão macrorregional foi capaz de criar um vínculo em prol da defesa estadual enquanto unidade federativa.

Inclusive, algumas bancadas estaduais apresentaram alto Índice de Fidelidade à Posição da Bancada Estadual (IFPE) em várias votações, o que sugere que os parlamentares destes estados votam de maneira disciplinada. A Tabela 16 apresenta o *ranking* dos estados a esse respeito.

| Estado | EMA1 | EMP14 | SSP1 | EMP293 | DTQ21 | DTQ33 | Média do IFPE |
|--------|------|-------|------|--------|-------|-------|---------------|
| RO | 22° | 18° | 1° | 1° | 1° | 3° | 78% |
| MT | 14° | 5° | 10° | 14° | 4° | 1° | 77% |
| PB | 5° | 8° | 8° | 13° | 6° | 4° | 75% |
| GO | 2° | 21° | 7° | 5° | 5° | 8° | 75% |
| RR | 9° | 4° | 20° | 3° | 2° | 13° | 74% |
| PI | 26° | 12° | 4° | 4° | 7° | 2° | 71% |
| RN | 27° | 6° | 3° | 2° | 8° | 9° | 70% |
| TO | 15° | 24° | 5° | 12° | 3° | 6° | 70% |
| PR | 6° | 11° | 11° | 8° | 12° | 11° | 68% |
| MA | 4° | 10° | 18° | 10° | 14° | 7° | 68% |
| SC | 10° | 15° | 9° | 19° | 15° | 5° | 65% |
| ES | 1° | 7° | 21° | 16° | 13° | 16° | 65% |
| SP | 13° | 9° | 13° | 17° | 11° | 12° | 64% |
| AM | 17° | 1° | 19° | 11° | 9° | 21° | 64% |
| SE | 3° | 2° | 2° | 9° | 27° | 26° | 63% |
| PE | 16° | 13° | 17° | 6° | 17° | 10° | 62% |
| DF | 8° | 3° | 12° | 15° | 18° | 25° | 59% |
| PA | 24° | 14° | 16° | 7° | 10° | 15° | 59% |
| AL | 21° | 17° | 6° | 18° | 19° | 18° | 58% |
| MG | 12° | 19° | 14° | 20° | 23° | 14° | 57% |
| RJ | 7° | 22° | 23° | 24° | 25° | 20° | 52% |
| AP | 18° | 16° | 25° | 23° | 16° | 17° | 52% |
| BA | 23° | 20° | 22° | 21° | 22° | 19° | 51% |
| MS | 11° | 23° | 24° | 25° | 24° | 22° | 47% |
| RS | 19° | 27° | 15° | 22° | 26° | 24° | 46% |
| CE | 20° | 25° | 26° | 26° | 20° | 23° | 43% |
| AC | 25° | 26° | 27° | 27° | 21° | 27° | 33% |

Tabela 16 – Ranking IFPE

Fonte: Elaboração própria.

Os estados de RO, MT, PB e GO tiveram comportamento disciplinado, cuja média dos IFPEs ultrapassou 75%. Os estados em que os votos foram mais divididos, pois a média dos IFPEs foi abaixo de 50%, são MS, RS, CE e AC. É importante ressaltar que, em ambos os extremos, as unidades federativas são bancadas de porte pequeno à médio. Isso significa que, nesses casos, o nível de fidelidade à posição estadual não teve relação com o tamanho da bancada estadual na Câmara dos Deputados.

Sobre a análise geral da última votação ostensiva (DTQ33), a baixa de todos os índices remete ao fato de que os instrumentos institucionais (governo federal, governo estadual e partidos) não foram capazes de disciplinar o comportamento dos parlamentares.

Perante o exposto, em grande parte da discussão sobre as renegociações das dívidas estaduais, a hipótese de que a questão federativa é mais relevante na orientação parlamentar do que a do Executivo e dos partidos políticos nos processos legislativos que tratam de assuntos que afetam a estrutura fiscal dos estados foi corroborada.

Mesmo que a União disponha de mecanismos que garantam sua prevalência na questão das renegociações das dívidas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; SANTOS, 2003; LIMONGI, 2006; LASSANCE, 2013), a discussão fiscal é complexa e tende a envolver explicações multidimensionais, pois existem outras pressões que moldam a dinâmica parlamentar (governos estaduais, servidores públicos, o embate ideológico-partidário etc., como mostrado nos rastreamentos de processos).

As contrapartidas que implicavam em redução de despesa com pessoal das duas últimas renegociações (LC n° 156/2016 e LC n° 159/2017) mobilizaram categorias do funcionalismo público, que pressionaram os parlamentares para a retirada/rejeição dessas condicionantes.

O custo político de não cumprir essa demanda era alto para os deputados, uma vez que a Câmara deve representar, primordialmente, o interesse do povo. A pressão dos trabalhadores, em nível nacional, esteve relacionada à questão da *accountability* entre representantes e representados, independentemente do estado ou partido do parlamentar. Portanto, no caso estudado, nem a dimensão federativa não foi capaz de prevalecer em relação às pressões dos servidores públicos.

A outra pressão que também moldou o comportamento dos parlamentares foi a questão partidária. A análise das votações mostrou que a disciplina de membros que pertencem a coalizão ou não (IAG e IOG) tende a ser bem definida.

A divisão ideológica entre ser da base do governo ou da oposição foi um determinante na dinâmica parlamentar. Ademais, as recorrentes liberações partidárias são sinais de que houve dissenso entre os partidários naquelas votações, o que indica que outras pressões devem ter prevalecido em relação à disciplina partidária.

É possível concluir que a neutralidade ou inércia não foi a opção escolhida pelos atores que pressionaram o Congresso. Entretanto, a capacidade e a maneira de atuação dos diferentes grupos de pressão não foram iguais em todos os processos, pois variaram conforme o assunto em pauta e os acontecimentos políticos.

Cabe dizer que, em tempos de turbulência política, os achados podem ter mais de uma interpretação possível, como exposto anteriormente. Por isso a necessidade de destrinchar os meandros do processo legislativo e realizar entrevistas com atores relevantes a fim de transcender a visão “macro” da atuação parlamentar, em favor de uma perspectiva mais compatível com a realidade e abordagens teóricas de médio alcance (ARAÚJO; SILVA, 2012).

É fato que essa agenda exigiu um mínimo de consenso geral entre parlamentares, governo federal, oposição, partidos, governos estaduais e servidores públicos para que fosse adiante, já que a questão fiscal envolve uma área multidimensional, com discordâncias, falta de consenso e interesses por vezes ambíguos e contraditórios.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho apresentou a interação e o processo de negociação entre os atores que participaram da mais recente rodada da renegociação das dívidas estaduais (2013-2017). Buscou-se destacar a necessidade de a área sobre estudos legislativos trabalhar perspectivas que assumam as particularidades do trâmite legislativo, a fim de explicar e interpretar a dinâmica parlamentar e seus resultados de maneira mais fidedigna.

A agenda sobre as renegociações (LC n° 148/2014, LC n° 151/2015, LC n° 156/2016 e LC n° 159/2017) exigiu um mínimo de consenso entre os atores, não sendo, portanto, mero reflexo da predominância do Executivo ou dos líderes partidários. Conforme apresentado no rastreamento e na análise dos processos, a centralização da União não foi absoluta, pois existem outras pressões que moldaram a dinâmica parlamentar (governos estaduais, servidores públicos, o embate ideológico-partidário etc.).

Durante as tramitações, o Executivo foi perdendo espaço, principalmente no plenário, arena em que há maior pulverização de forças (CINTRA, 2007). Esta constatação corrobora com a ideia de análises mais realistas, que expliquem as situações em que há custos para o presidente conseguir coordenar seus interesses, como é o caso dos assuntos fiscais e tributários.

O federalismo fiscal é tema sensível no Congresso, pois as mudanças institucionais nesse campo levam tempo e são graduais. Como geram impacto direto na estrutura fiscal, é esperado que os entes subnacionais atuem na tramitação de proposições com esse teor.

Ainda há escassa literatura recente que se preocupe com o impacto das bancadas estaduais nos processos legislativos nacionais. Portanto, durante toda a análise, buscaram-se elementos que evidenciassem o papel dos governos estaduais na dinâmica parlamentar.

A maioria dos estudos na área de comportamento parlamentar no âmbito fiscal estão demasiadamente voltados para a questão das emendas feitas ao orçamento federal. Deve ser destacado que o campo fiscal é amplo, pois engloba o sistema tributário, as finanças públicas e o próprio arranjo federativo. Nesse sentido, a recente rodada de renegociações das dívidas parece ser representativa no que diz respeito ao reflexo do atual

comportamento parlamentar em assuntos fiscais, considerada a gravidade financeira de alguns estados brasileiros, notadamente o Rio de Janeiro.

Primeiramente, compreendeu-se o processo político de construção da agenda sobre a renegociação ao longo do tempo, o que evidenciou que as leis estudadas realmente estão conectadas e relacionadas umas às outras, além da existência de um quadro federativo contencioso entre a União *versus* estados.

As entrevistas, juntamente com o rastreamento dos processos legislativos, foram capazes de fornecer uma análise para além dos processos formais, auxiliando no cumprimento do objetivo principal deste trabalho de fornecer uma visão mais completa do real comportamento parlamentar e evidências concretas da pressão dos governadores nos processos decisórios afetos ao federalismo fiscal.

Pelos dados da pesquisa, os governos estaduais atuaram de maneira direta (pessoalmente ou por telefone) em relação aos parlamentares (independentemente de partido) de seus respectivos estados. Eles foram pessoalmente ao Congresso e participaram de reuniões, agindo como atores que proferiram sugestões técnicas, sendo facilitadores do processo ao propor ideias para a concepção das leis que fossem ao encontro de seus interesses. Os próprios congressistas manifestaram, muitas vezes, posições críticas em defesa de suas bancadas estaduais no Congresso.

Portanto, os governos estaduais foram capazes de influenciar a dinâmica parlamentar na discussão sobre a renegociação das dívidas. Assim, em grande parte da discussão, a hipótese de que a questão federativa é mais relevante na orientação parlamentar do que a do Executivo e dos partidos políticos nos processos legislativos que tratam de assuntos que afetam a estrutura fiscal dos estados foi corroborada.

Acredita-se que o papel relevante dos governos estaduais na dinâmica legislativa está presente, como regra, nos processos decisórios em que os parlamentares debatem questões relacionadas a recursos estaduais. Esse papel, como mostrado nesta pesquisa, tende a ser subvalorizado pela Ciência Política.

A segunda hipótese, que diz que a interação entre os governos estaduais ocorre de forma predatória e não-cooperativa nos processos legislativos que envolvem o federalismo fiscal, não foi corroborada. Este comportamento individual, similar a um jogo de soma-zero (o ganho de um implica na perda do outro), não foi verificado na atuação

dos estados nos processos estudados, pois, como os resultados trouxeram ganhos coletivos, os governadores agiram de maneira coletiva.

Pode ser que em outros assuntos relacionados ao federalismo fiscal, nos quais estiverem em pauta interesses estaduais mais individualizados, como a guerra fiscal, isso ocorra, mas este é um debate que terá de ser verificado através de outras pesquisas.

Os governos estaduais atuaram segundo a lógica macrorregional (Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Sul/Sudeste). Os pronunciamentos em plenário e as várias emendas apresentadas levantam esta discussão. Mais do que a mera junção das composições individuais de cada estado, a questão macrorregional foi capaz de criar um vínculo em prol da defesa estadual enquanto unidade federativa.

Para além do embate federativo entre a União e os estados, foi percebido o desejo latente das duas Casas Legislativas de atuar de forma mais independente nos debates sobre a renegociação, que se refletiu no comportamento dos relatores e na existência de outras dimensões de influência na dinâmica parlamentar.

As contrapartidas que implicavam em redução de despesa com pessoal nas duas últimas renegociações (LC n° 156/2016 e LC n° 159/2017) mobilizaram categorias do funcionalismo público, que pressionaram os parlamentares para a retirada/rejeição dessas condicionantes.

Complementarmente, o comportamento dos parlamentares também foi moldado pela questão ideológica. A análise das votações mostrou que a disciplina de membros que pertencem a coalizão ou não (IAG e IOG) tende a ser bem definida. O maior ponto de conflito foi em relação ao nível de tolerância sobre as contrapartidas impostas pela União, especialmente em relação à questão da privatização de empresas estaduais, uma vez que os partidos de esquerda se posicionaram claramente contra a medida.

Assim, parte significativa da colaboração deste trabalho esteve ligada a criação do Índice de Oposição ao Governo (IOG) e do Índice de Fidelidade à Posição da Bancada Estadual (IFPE) por estado.

É importante destacar que a capacidade e a maneira de atuação dos diferentes grupos de pressão não foram iguais em todos os processos, pois variaram conforme o

assunto em pauta e os acontecimentos políticos. A área fiscal se mostrou multidimensional e complexa.

Mesmo com todos os cuidados metodológicos adotados, esta pesquisa possui limitações. Restringiu-se o estudo apenas às principais proposições legislativas sobre a renegociação, sem, no entanto, abordar os decretos estaduais, os pedidos de ajuda formalmente feitos pelos governos estaduais e outras normas legais que, sem sombra de dúvidas, foram relevantes no âmbito da discussão em foco.

Também não houve esforço sistemático em verificar os impactos da renegociação em nível municipal, mas os próprios trechos das entrevistas demonstram que os prefeitos atuaram nos debates. É interessante que as pesquisas futuras procurem articular a dimensão federativa de maneira que contemple todas as esferas subnacionais.

Espera-se que os resultados deste trabalho possam ser expandidos para as demais proposições fiscais que envolvem a dinâmica parlamentar em que o interesse estadual esteja caracterizado. Provavelmente, o ano de 2018 terá mais projetos relacionados à questão das renegociações. Enquanto perdurar as crises estaduais, a União deverá adotar medidas fiscais a fim de reequilibrar as condições de pagamento.

A sugestão é para que ocorra o acompanhamento de futuras medidas que estão por vir, não só na questão das renegociações, como também de outras proposições fiscais, a fim de se verificar se há continuidade da agenda e se os achados deste trabalho podem ser expandidos para outros assuntos referentes ao federalismo fiscal além dos processos referentes às renegociações. Acredita-se que em grande parte sim, mas as constatações nessa linha devem vir de novos esforços empíricos.

A análise de outras medidas fiscais como a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a questão da repatriação se mostram relevantes, pois, como implicam em mudanças na estrutura fiscal, é provável que a dimensão federativa tenha afetado o comportamento parlamentar nesses processos.

Para além da área fiscal, as abordagens dominantes sobre comportamento parlamentar (com objetivo de identificar padrões de ações) parecem não ter sido capazes de se sustentar ao longo do tempo: as restrições fiscais da década de 90 enfraqueceram a literatura que enaltecia o poderio dos governos estaduais no contexto federativo assim como a profunda recessão econômica recente acompanhada pelo processo de

impeachment no governo Dilma Rousseff atenuaram a tese de que a formação de coalizões pelo Executivo é suficiente para garantir a sustentação do governo federal.

Por isso, defende-se teorias de médio-alcance, uma vez que o cenário político, econômico e a área temática são determinantes no modo como se operará a dinâmica parlamentar. A depender da sensibilidade do tema ou da natureza da política pública, o resultado político poderá ter placar diferente.

A descentralização fiscal e administrativa em diversas áreas de políticas públicas também tem impactado as relações intergovernamentais. O processo de implementação do SUS, por exemplo, abriu espaço para junção dos gestores estaduais na articulação regional e intermunicipal. Paralelamente, outras políticas públicas como a área trabalhista e a educação exigem uma maior articulação federativa. Nesse sentido, sugere-se que nas pesquisas futuras que envolvam áreas temáticas em que ocorre descentralização se busque inserir a questão estadual nos debates legislativos.

Por fim, há uma predileção em torno de instituições cada vez mais participativas, sendo o sistema político um ambiente complexo em que diversos atores interagem entre si. Como exposto, foram identificados outros fatores que podem influenciar substancialmente o processo de construção da agenda legislativa para além dos próprios interesses do Executivo, pois a agenda deriva de um processo coletivo em que existem conflitos e disputas entre seus formuladores, com consequências práticas na dinâmica parlamentar e na estrutura federativa.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988. p. 5-38.

_____. Os ciclos do Presidencialismo de Coalizão. **Ensaio da Ecopolítica**. 2015. Disponível em: http://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o > Acesso em: 31 jan. 2018.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação: governadores e redemocratização brasileira**. São Paulo: DCP/USP/Hucitec, 1998.

_____.; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios (Capítulo V). In: CARDOSO, José C.; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Vol 10. IPEA, 2013.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

AFONSO, José Roberto R. **Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada**. IDP, 2016a.

_____. Uma História da Lei Brasileira de Responsabilidade Fiscal. In: **Crise e Evolução no Direito Regulatório e Financeiro**. RDU, Porto Alegre, Edição Especial, p. 126-154, 2016b.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74, 2012.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven & London: Yale University Press, 1991.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period. **Brazilian Political Science Review** (on-line), 1 (2): 40-73, 2007.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. **Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, p. 377 a 423, 2009.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?, **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

- BABBIE, Earl. **The Practice of Social Research**. Internacional Edition – 13^a. 2012.
- BARZELAY, Michael; VELARDE, Juan Carlos C. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social**. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. **Da popularidade ao impeachment: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma**. Brasília, dissertação de mestrado, Instituto de Ciência Política – UnB. 2016
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey (orgs.), **Process Tracing: from metaphor to analytic tool**, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- BRADY, Henry; COLLIER, David; SEAWRIGHY, Jason. Qualitative versus quantitative: what might this distinction mean?, **Newsletter of the APSA**. vol. 1, n. 1, p. 4-8, 2003.
- BRANCO, Marcelo Simão. Uma Discussão Sobre os Efeitos Institucionais do Senado Federal Brasileiro. **Liberdade e Cidadania**, jul./set. 2009.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Instituído pela Lei nº 5.172/1996 e art. 7º do Ato Complementar nº 36/1967.
- CHEIBUB, J. A.; FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F., Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados**, 52 (2): 263-299. 2009.
- CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.
- COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Pilar Batista; SAMPIERI, Roberto. Seção 9.6.3 – Análise de Conteúdo. **Metodologia de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006
- COLLIER, Ruth Berins; David COLLIER. 2002. Critical Junctures and Historical Legacies, **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. 2nd ed. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 27-39
- COLLIER, David, Understanding Process Tracing, **Political Science and Politics**, 44(4), p. 823-830, 2011.
- DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Heidemann, Francisco e Salm, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB. 2009

FERNANDES, ANTÔNIO SÉRGIO A.; WILSON, R. H. Mudança Institucional e Gestão Metropolitana no Brasil: O Municipalismo Autárquico e as Finanças Municipais Metropolitanas. **Revista de Administração Pública** (Impresso), v. 47, p. 777-800, 2013.

FERNANDES, ANTÔNIO SÉRGIO A.; ARAUJO, Suely. M. V. G. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, p. 295-309, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001 [1999].

GERRING, John e Craig W. Thomas. Quantitative versus qualitative methods, **International Encyclopedia of Political Science**. Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser e Leonardo Morlino (orgs.). Thousand Oaks, CA: SAGE, 2011, p. 2190-2197

GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista Economia Contemporânea**, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010

HALL, Peter, Aligning Ontology and Methodology in Comparative Politics, em: James Mahoney e Dietrich Rueschemeyer (eds.), **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 373-404, 2003.

JUNQUEIRA, M. D. O., **O nó tributário: porque não se aprova uma reforma tributária no Brasil**. São Paulo, dissertação de mestrado, Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2010

_____. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). São Paulo, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 30 n° 89, 2015.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. Princeton. Princeton University Press. 1994.

LARA, Júlio César Marques de, **A dívida pública do estado do rio grande do sul e o plp nº 257/2016: uma análise sob a ótica federativa**. Porto Alegre, TCC, Ciências Econômicas, UFRGS. 2016

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **O processo de ordenamento fiscal no Brasil na década de 1990 e a lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo, tese de doutorado, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 2005.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. In **BIB**, n. 37, Rio de Janeiro, 1994, p. 3-38.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 237-257. 2006.

MAHONEY, J. THELEN, K. A. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANCUSO, W. P., **O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Edusp/ Humanitas, 2007.

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, 25, p. 199-203, 2005.

MENDES, M. J. **O Impacto Fiscal das Propostas de Refinanciamento da Dívida dos Estados**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Boletim Legislativo nº 44, de 2016. Disponível em: < www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 31 jan.2016.

MONTEIRO NETO, Aristides. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. **Textos para Discussão nº 1894**. Brasília: Ipea, nov. 2013.

MORAES, Luiz Fernando Nunes. MIRANDA, Diogo Tavares de. AZOLIN, Audren. **Presidencialismo de Coalizão e Governabilidade: Avaliação do Desempenho Político-Institucional dos Governos Dilma Rousseff e Michel Temer na Imposição de suas Agendas Prioritárias no Período 2011-2017**. Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). 2017.

NICOLAU, J. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Tributação e fisco no Brasil: avanços e retrocessos entre 1964 e 2010 (Capítulo 17). In: CARDOSO, José C.; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. Vol 10. IPEA, 2013.

OLSON, Mancur, **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP. 1999.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados** [online], v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNO, L. R. Presidentes, poder de agenda, e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias. In: Jairo Nicolau; Timothy J. Power. (Org.). **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, p. 75-96, 2007.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v.94, n.2, p.251-267, 2000.

_____. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PETERS, Guy. Capítulo 1. **Comparative Politics: Theory and Methods**. New York: New York University Press, 1998.

RENNO, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

REZENDE, Aline M. R. T.; CARNEIRO, Ricardo; REZENDE, João V. S. **Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil**: uma análise de indicadores fiscais nos estados de 2007 a 2012. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXVIII 2014, Rio de Janeiro. Anais Anpad, 2014.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Eds.). **Handbook of Political Science**. v. 5. Addison-Wesley, p. 93-172, 1975.

SABATIER, Paul A.; JENKINS SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, p.117 -166. 1999.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: **Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 48, Dec. 2013.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da. MONTEIRO NETO, Aristides. GERARDO, José Carlos. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. In: **Textos para discussão n° 1889**. Brasília: Ipea, 2013.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, pp.20-45. 2006.

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, Vol. 4, n° 7, pp. 79-101. 2005

TROCHIN, William. **The Research Methods Knowledge Base**. Cincinnati: Atomic Dog, 2011.

VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. Federalismo e Autonomia Fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). In: **Textos para discussão n° 1908**, IPEA, 2013.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Ed. Cultrix, 1993.

WILDAVSKY, Aaron., Federalism Means Inequality: Geometry, Political Sociology, and Political Culture, in R. T. Golembiewski e A. Wildavsky (eds.), **The Costs of Federalism**. New Brunswick/London, Transaction Books, p. 55-69, 1984.

WILSON, J. Q., Politics of regulation, in T. Ferguson e J. Rogers (eds.), **The political economy: readings in the politics and economics of American public policy**, Nova York, Routledge, p. 81-103, 1984.