

PODER DE AGENDA

Fabiano Santos
e Mariana Borges

COLEÇÃO

Governo e
Políticas Públicas

Poder de agenda

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Francisco Gaetani

Diretora de Formação Profissional e Especialização

Iara Cristina da Silva Alves

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Senso

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras (Enap). *Revisão:* Renata Fernandes Mourão e Luis Augusto Barros de Matos. *Projeto gráfico e editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira. *Revisão gráfica:* Ana Carla Gualberto Cardoso.

Poder de agenda

Autores: Fabiano Santos e Mariana Borges

Brasília – DF
Enap
2018

S2373 Santos, Fabiano.
Poder de agenda. / Fabiano Santos e Mariana
Borges. – Brasília: Enap, 2018.
94 p. : il. –

ISBN: 978-85-256-0087-5

1. Política. 2. Agenda. 3. Negociação. 4. Processo
Decisório. 5. Democracia. I. Mariana Borges. II. Título.

CDU 35

Ficha Catalográfica por: Keicielle Schimidt de Oliveira – CRB1 2392

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Telefones: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Sítio: www.enap.gov.br

Tiragem: 300 exemplares

SUMÁRIO

Introdução.....	7
I) Poder de agenda como estrutura de regras	8
II) Poder de agenda como enquadramento	15
III) Poder de agenda e estudo comparado de dois casos: desenho e técnica de pesquisa	20
Capítulo I – O caso do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul	25
Congresso Nacional, Venezuela e Mercosul	25
A tramitação e o debate no Congresso Nacional.....	27
Capítulo II: O caso da PEC de Prorrogação da CPMF	59
A) O Congresso Nacional e a tramitação da PEC no 50/2007 ...	59
B) A tramitação e o debate na Câmara dos Deputados	59
Atores externos.....	60
O debate na Câmara dos Deputados	62
A aprovação na comissão especial.....	64
A aprovação no Plenário da Câmara dos Deputados.....	69
C) A tramitação e o debate no Senado Federal	76
A tramitação na CCJC e a realização de audiências públicas	81
A derrubada da PEC no Plenário do Senado Federal	84
Capítulo III: Conclusão	91

INTRODUÇÃO¹

Este ensaio tem como principal objetivo apresentar o conceito de poder de agenda e como este tem sido utilizado na análise política moderna. A noção de poder de agenda é central nas análises de processos democráticos, sendo como é elemento decisivo para o sucesso de uma democracia. Quando o processo político envolve escolhas coletivas através do voto, do convencimento e do exercício da influência em larga escala, o poder de agenda joga papel central.

Como discutiremos nesta introdução, existem duas definições diferentes utilizadas na literatura de poder de agenda, uma como estrutura de regras, outra como enquadramento². Ainda que tradicionalmente tais definições sejam usadas por analistas tendo em vista desenvolver agendas de pesquisa distintas, defendemos no ensaio que tais definições são complementares e que as análises que buscam conjugá-las podem ser mais eficientes na busca dos mecanismos causais atuantes nos processos políticos do que análises que se utilizam apenas de uma definição.

O restante desta introdução será dedicado à exposição das duas definições. Ao seu final, mostraremos como estas podem ser conjugadas para um melhor entendimento de processos decisórios coletivos. Nos capítulos 2 e 3, realizamos dois estudos de caso, respectivamente, a tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul no Congresso Nacional e a tramitação do Projeto de Emenda Constitucional de prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

¹ Os autores agradecem a João Feres e Acir Almeida por sugestões devidamente incorporadas ao texto, sendo seu resultado final de inteira responsabilidade dos mesmos.

² Admitimos as ponderações feitas por Mendonça e Simões (2012) quanto a possíveis inadequações na forma pela qual a análise política incorpora a noção de enquadramento. Feito o registro, optamos por manter o termo por ser este um trabalho de divulgação, portanto, de certa maneira compelido a seguir a utilização mais rotineira do termo, sobretudo, no campo de estudos de políticas públicas.

(CPMF), com a finalidade de ilustrar como a utilização combinada das duas maneiras de se conceber o poder de agenda é fundamental para melhor captar o fenômeno político.

I) Poder de agenda como estrutura de regras

A primeira noção de poder de agenda com a qual trabalharemos, a de estrutura de regras, corresponde àquela utilizada na tradição conhecida no meio acadêmico como o neoinstitucionalismo da escolha racional. Todo órgão coletivo que conhecemos possui um conjunto de regras, ou estrutura institucional, responsável pela regulação de seus processos de tomada de decisão. Uma estrutura institucional é, portanto, um conjunto de regras definidoras, num corpo coletivo qualquer, de “quem” possui poder de agenda, além de estabelecer “o que” este líder pode fazer e em que sequência, o “quando”, ou *timing* do processo decisório. Nesta perspectiva o poder de agenda é conceito-chave cuja utilidade consiste em fornecer resposta à seguinte pergunta fundamental: dado um processo decisório qualquer, coletivo, a ser decidido mediante alguma forma de agregação de decisões individuais, quem pode, o que, e quando? O conceito de poder de agenda representa, por conseguinte, a distribuição de poder resultante de uma dada estrutura institucional em contextos de processos decisórios coletivos.

Para se compreender a ênfase que a escola do neoinstitucionalismo da escolha racional dá ao poder de agenda nas análises de processos decisórios é útil resgatar o mundo hipotético, pensado por Gary Cox (2006), de um corpo coletivo em “estado de natureza”. Neste contexto, qualquer decisão é tomada conjuntamente, sem que haja nenhum tipo de restrição à prerrogativa de todo e qualquer membro apresentar moções e usar a palavra. Na ausência de regras, a tomada de decisão coletiva ocorre por meio de uma mecânica aparentemente trivial: proposição de uma alternativa de política, discussão da matéria, seguida de votação pela regra da maioria, numa sessão conjunta na qual todas e todos estão presentes. Porém, diante de premissas razoáveis sobre o comportamento

dos atores, é de se esperar que as decisões tomadas no estado de natureza, ou seja, na ausência de regras, não sejam estáveis ou sequer viáveis. Dois problemas principais de coordenação da ação coletiva ou dilemas coletivos devem emanar dentro do contexto de um corpo coletivo em "estado de natureza": o problema da escassez de tempo e o problema das maiorias cíclicas³.

Vejamos como a escassez de tempo leva ao famoso paradoxo das decisões. Uma primeira premissa a respeito dos atores em contextos de decisões coletivas tomadas no "estado de natureza" diz que a paciência dos atores é finita. As questões a serem solucionadas via votação impõem custos reais aos participantes da coletividade, sendo a postergação da decisão percebida como um prejuízo a ser evitado, embora a gravidade desse custo provavelmente varie de indivíduo para indivíduo. Sendo razoável imaginar que qualquer processo de discussão e decisão coletiva leva tempo e que, portanto, poucas questões podem ser consideradas a cada reunião deliberativa e dado que, nesse "estado de natureza", inexistem restrições de acesso, proposição de matérias e uso da palavra, o resultado não poderia ser outro senão o congestionamento da pauta. A essência do dilema coletivo engendrado pela escassez de tempo é o incentivo generalizado para comportamentos estratégicos por parte dos atores. Todos aqueles que não tiverem suas proposições sendo consideradas são incentivados a usar seus recursos de veto, como, por exemplo, o irrestrito direito de uso da palavra, para obstruir votações e assim barganhar por uma melhor posição de matérias de sua preferência na ordem de proposições a merecerem consideração coletiva. O risco e principal efeito do congestionamento torna-se, então, o da paralisia decisória.

O risco de paralisia decisória não é, porém, o único obstáculo que emerge no horizonte do processo coletivo de decisão em "estado de natureza". Aqui entramos na explicação do segundo problema de ação

³ Um terceiro dilema, o da informação, é acrescentado por Cox em seu artigo de 2006, embora não faça parte do núcleo central da teoria que originalmente utilizou o conceito de poder de agenda. Na moderna análise política, o problema da informação é incorporado mais recentemente, sobretudo, a partir dos trabalhos de Keith Krehbiel, condensados em seu livro de 1991.

coletiva, o chamado paradoxo do voto ou das maiorias cíclicas⁴. Dois autores estabeleceram as dificuldades existentes para se formarem maiorias estáveis em ações coletivas, Kenneth Arrow (1951) e Richard McKelvey (1976). A teoria apresentada por Arrow ficou conhecida como “Teorema da Impossibilidade”, segundo a qual é impossível se alcançar uma decisão social única e estável. Isto porque, dependendo do ordenamento de preferências individuais entre três indivíduos e três opções (X, Y, Z), é possível que não se alcance uma decisão por maioria, se, por exemplo, o primeiro indivíduo preferir X a Y a Z, o segundo indivíduo preferir Y a Z a X e o terceiro, Z a X a Y. Neste caso, mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas, é impossível saber qual a preferência da coletividade, pois dependendo da ordem em que as alternativas forem consideradas qualquer uma delas pode sair vitoriosa.

Já o teorema apresentado por McKelvey (1976) é uma derivação mais complexa do modelo anterior e que ficou conhecido como Teorema do Caos (ou Tudo é Possível). Uma das características mais importantes desse teorema é que as posições dos agentes políticos podem ser concebidas como pontos no “espaço” e cada membro localiza a alternativa que lhe proporciona maior utilidade, segundo sua escala de valores. Essa alternativa que traz ao indivíduo maior nível de utilidade frente a qualquer outra é chamada de “ponto ideal” (ponto de maximização da satisfação do indivíduo). Sendo a escala de preferências dos atores uma construção individual, as escolhas de cada ator são feitas em função da distância entre uma alternativa colocada a voto e seu ponto ideal. Comparando entre duas alternativas, o indivíduo escolherá aquela mais próxima de seu ponto ideal. Em outras palavras, supondo que em nossa reunião deliberativa as decisões sejam tomadas por maioria, dependendo das alternativas confrontadas as decisões finais serão diferentes. Por exemplo, ao confrontar as alternativas X e Y, X pode ser a preferida por uma dada maioria de indivíduos a Y. No entanto, se a comparação for entre as alternativas X e Z, outra maioria, com atores diferentes, poderá

⁴ Inicialmente descoberto pelo filósofo enciclopedista francês Marquês de Condorcet em fins do século XVIII.

ser formada. Quer dizer, em havendo um indivíduo que tenha o controle da agenda de políticas, em tese, esse indivíduo pode obter como resultado final o que lhe interessar ou preferir, uma vez que pode escolher a ordem na qual as alternativas são confrontadas.

Embora os graus de formalização e de complexidade possam alcançar patamares elevados em diferentes formulações dos modelos, a mensagem básica do paradoxo ou dos paradoxos do voto é relativamente simples: as decisões coletivas no “estado de natureza” não são estáveis, suscitando dúvidas sobre a própria noção de uma vontade coletiva minimamente realista e operacional. No mundo real, porém, os atores sociais produzem decisões estáveis em processos coletivos. O que explica, portanto, a discrepância entre os resultados puramente formais da teoria e o que observamos no mundo real?

O conceito de poder de agenda enquanto estrutura de regras surge para explicar o porquê de processos de tomadas de decisão produzirem maiorias estáveis mesmo diante dos dilemas de ação coletiva explicados acima. O que estas regras fazem é basicamente a especificação das prerrogativas delegadas pela coletividade para que determinados atores coordenem os sistemas de votação, evitando, assim, que surjam estes dilemas. O poder de agenda, portanto, nada mais é do que o poder distribuído a determinados atores por um conjunto de regras para que esses atores possam viabilizar e estabilizar processos decisórios realizados via voto.

Boa maneira para entender como essa noção de poder de agenda tem sido utilizada na moderna análise política encontra-se na literatura sobre organização do processo legislativo no Congresso estadunidense, bastante disseminada na literatura comparada e também nos estudos sobre o Congresso Nacional.

Em um primeiro modelo de organização do processo legislativo, baseado em comissões permanentes, cada um desses pequenos órgãos possui jurisdição fixa e exclusiva sobre áreas específicas de temas da agenda pública. Vale dizer, como pressuposto de que seja examinada e votada pelo corpo coletivo em seu conjunto, qualquer matéria deve ser deliberada pela comissão pertinente. O sistema de comissões é, portanto,

a estrutura institucional que define uma particular forma de distribuição de poderes de agenda, forma baseada na descentralização do processo decisório. Em trabalho clássico, Weingast e Marshall (1988) mostram como o sistema de comissões, ao descentralizar os trabalhos legislativos, estabiliza e permite a superação dos problemas de paralisia e instabilidade inerentes aos dilemas de ação coletiva. E isso fundamentalmente porque introduz no processo decisório mecanismos de compromisso em torno de acordos de barganha. Na medida em que: qualquer proposição de alteração do *status quo* obrigatoriamente passará pelo crivo da comissão com jurisdição sobre a matéria; a maioria dessa comissão representa os principais interesses da área correspondente, e essa maioria não se encontra exposta a substituições arbitrárias, os acordos de barganha se tornam viáveis. Vejam que se duas proposições diferentes, cada uma iniciada por grupos distintos de parlamentares, para serem aprovadas precisam dos votos de ambos os grupos, torna-se vantajoso para cada um deles apoiar a política do outro em troca de apoio para a sua. O sistema de comissões estabiliza o acordo, barganha, troca-troca, ou, em inglês, *log roll*, porque, embora ambos os grupos possam renegar o acordo, por outro lado, sabem que as comissões vetarão qualquer mudança contrária aos seus respectivos interesses.

Shepsle e Weingast (1987) mostram também como o sistema de comissões permanentes, por meio de sua maneira específica de distribuir poderes de agenda, permite superar o problema das maiorias cíclicas. Se matérias distintas são enviadas para comissões diferentes, então cada comissão, em particular, decide em um espaço de conflito unidimensional. Vale dizer, para quaisquer duas alternativas, A e B, colocadas para voto numa comissão, toda emenda C deverá ser localizada na mesma jurisdição ou, em outros termos, no mesmo espaço de conflito. Consequentemente, as três alternativas acabam ordenadas em uma única dimensão, ocasião na qual, dado o Teorema do Eleitor

Mediano, a opção vencedora será aquela mais próxima do ponto ideal da preferência mediana na dimensão⁵.

Mas existem modelos de organização legislativa alternativos ao derivado do sistema de comissões e que especificam distribuição alternativa de poderes de agenda, com diferentes previsões sobre os resultados do processo decisório coletivo parlamentar. Entre essas alternativas, e de especial interesse para os analistas da política brasileira, sobressai o chamado modelo partidário. Nesse, os poderes de agenda encontram-se concentrados na liderança de uma maioria parlamentar organizada na forma de partido ou coalizão de partidos. A premissa básica aqui é que os membros da maioria se beneficiam com a proposição e apoio unificado a um conjunto de políticas ao qual podemos dar o nome de agenda. Para resolver os problemas de coordenação e cooperação inerentes à ação coletiva, tratados acima, os e as votantes em nosso legislativo delegam prerrogativas e poderes a um ou uma agente – a liderança do partido ou coalizão.

Podemos trabalhar com duas versões do modelo partidário, complementares, mas que enfatizam aspectos distintos dos direitos sobre a definição da agenda e apontam mecanismos diferentes do seu exercício. A primeira, chamada de teoria do cartel partidário, enfatiza os poderes de bloqueio ou veto à introdução de matérias na agenda para consideração da coletividade. A capacidade do partido majoritário ou coalizão de partidos de afastar políticas contrárias aos seus interesses à deliberação do plenário é condição necessária para a validade desse modelo. O mecanismo institucional pelo qual isso se torna possível chama-se de cartelização da agenda: num primeiro momento, o partido ou coalizão decide internamente que proposições serão afastadas do pleno e, em seguida, tal decisão é enviada ao conjunto da coletividade;

⁵ Duncan Black (1958) provou, em uma série de artigos depois condensados em livro, que o paradoxo do voto somente seria válido para configurações específicas de preferências. Mais especificamente, mostrou que para as configurações mais intuitivas de preferências, as de pico único, em votações por regra de maioria sempre haverá um e único vencedor: aquele cujo ponto ideal esteja na mediana da distribuição ou espaço do conflito, supondo, por óbvio, a unidimensionalidade do espaço.

num segundo momento, ocorre a usurpação dos cargos e posições com poder de definir a agenda pelo partido ou coalizão, cargos e posições distribuídas para membros de posição representativa da mediana do partido ou coalizão. A outra versão, chamada de teoria do governo partidário condicional, foca nos poderes que conferem à maioria priorizar a votação de matérias. Assim sendo, a variável central para se observar o desempenho legislativo do partido é a frequência com que consegue aprovar políticas favoráveis ao seu interesse. O sucesso da maioria em aprovar sua agenda no Legislativo é função crescente do grau de coesão dos membros do partido em torno de sua agenda, ou seja, da capacidade da liderança em “botar para votar” projetos em votação e de sua habilidade em assegurar o apoio majoritário no pleno.

Em ambas as versões do modelo partidário, os problemas coletivos de paralisia decisória e maiorias cíclicas se veem superados, mas de maneira alternativa à encontrada no modelo descentralizado de comissões. No caso do cartel, porque a minoria nem possui recursos, nem direitos para obstruir, como ocorria no “estado de natureza” imaginado por Cox (2006), a agenda de proposições que é da preferência majoritária aprovar. No caso condicional, pela presença permanente de uma preferência decisiva – a mediana do partido majoritário –, desqualificando a possibilidade de ocorrência de maiorias cíclicas.

O que a noção de poder de agenda como estrutura de regras nos traz é, na verdade, um corpo teórico, logicamente consistente e empiricamente testável, capaz de revelar tanto os motivos pelos quais as instituições surgem quanto os efeitos destas instituições sobre os resultados das interações ocorridas em corpos coletivos e das quais emergem decisões relevantes. Neste sentido, o poder de agenda é um conceito que pode ser operacionalizado como variável dependente, pois surge para resolver dilemas de ação coletiva, e como variável independente, já que uma vez existindo, produz resultados sistemáticos e previsíveis nos corpos decisórios coletivos. Nos estudos de caso examinados nos capítulos 2 e 3 trataremos do poder de agenda apenas nessa última perspectiva, isto é, como variável independente: dado um conjunto de regras que distribui

poderes a determinados atores para coordenarem e viabilizar o processo decisório, o que se pode esperar do processo de tomada de decisões? Antes disso, passamos a expor a noção de poder de agenda segundo tradição alternativa da moderna análise política.

II) Poder de agenda como enquadramento

Em um pequeno artigo de 1984, William Riker, um dos fundadores do programa do neoinstitucionalismo da *rational choice*, chama a atenção para um problema até aquele momento negligenciado pela análise institucionalista. Segundo Riker (1984), a moderna análise política teria desenvolvido instrumentos para modelar as restrições impostas ao conjunto de escolhas a serem feitas pela coletividade, via instituições de equilíbrio, e também como uma dada escolha, uma vez feita, torna-se estável, via equilíbrio institucional. Contudo, essa mesma ciência política ainda não havia estabelecido os fundamentos daquilo que chamou de a manipulação dinâmica das condições da escolha política. Embora o próprio Riker (1984) tenha tentado preencher a lacuna nos termos da própria *rational choice*, o fato é que tradição importante na Ciência Política já desenvolvia, desde pelo menos os anos 1960, ferramentas analíticas e metodológicas para dar conta da questão, sendo o conceito de poder de agenda, entendido agora como enquadramento, peça-chave do paradigma.

Vimos que o poder de agenda enquanto estrutura de regras se ocupa em definir as condições nas quais a coordenação entre diferentes atores se torna possível a fim de superarem os dilemas da ação coletiva em processos de tomadas de decisões. O poder de agendamento como enquadramento, porém, se ocupa de outra questão: por que determinados problemas, e não outros, são alçados em determinado momento e não outro, à condição de problema público a merecer tratamento político? A agenda de investigação incide não mais sobre como as questões são tratadas e se tornam estáveis como política de governo, mas antes sobre como as questões se tornaram itens na agenda do governo e

como as alternativas a merecerem atenção para tratar do problema são formuladas. Vendo por outro ângulo, por que, afinal, diversas outras questões e alternativas distintas às que emergiram no cenário político não foram objeto de consideração?

A discussão sobre poder de agenda enquanto enquadramento surgiu nos primórdios da própria política concebida como ciência, na primeira metade do século XX, mais especificamente no debate travado entre os sociólogos herdeiros da escola elitista e os “cientistas” políticos pioneiros nos estudos do comportamento político das massas e dos grupos de pressão, os chamados “comportamentalistas” e pluralistas. Enquanto os primeiros enfatizavam o fenômeno do poder como derivado de estruturas de dominação longevas, estáveis, radicadas no plano da estrutura social, os segundos reclamavam a autonomia do político, a dinâmica fluida e movediça das relações entre lideranças e entre grupos, assim como no interior dos grupos entre lideranças e liderados.

Dois textos marcantes surgem na década de 1960 e reorientam os termos do debate, a saber, o livro de 1960 de E. E. Schattschneider, *The semi sovereign people: a realist view of democracy in America*, e o artigo de 1962 de Peter Bachrach e Morton Baratz, *Two faces of power*. Ambos apontam para a mesma questão fundamental: a política é a arte do exercício do poder, sendo este definido como a capacidade de estabelecer para o público mais amplo, o povo, quais são os problemas fundamentais da comunidade e em que termos devem estes ser tratados.

O fenômeno do poder é objeto de análise no artigo clássico de Bachrach e Baratz (1962). O objetivo central dos autores é o de superar o debate entre sociólogos e pluralistas, argumentando que o exercício do poder não se refere apenas aos casos óbvios nos quais certos atores, digamos o grupo A, tomam decisões que afetam outros atores, como, por exemplo, o grupo B. Poder, para eles, também é exercido quando o grupo A devota energia para criar ou reforçar valores políticos e sociais e práticas institucionais que limitam o alcance do processo político a ser considerado pelo público a apenas os itens que são relativamente irrelevantes para A. Na medida em que o grupo A é bem-sucedido, o grupo B é impedido,

para todos os efeitos práticos, de trazer à cena pública quaisquer temas conflitivos cuja resolução possa ser significativamente prejudicial às preferências do grupo A.

Em Schattschneider (1960), a política é um processo eminentemente conflitivo pelo qual diferentes grupos tentam definir e redefinir as arenas nas quais o jogo é jogado. A probabilidade de uma decisão qualquer vir a favorecer o grupo A, digamos um sindicato, é função de ser esta travada em uma arena x, digamos no Legislativo, na qual um número grande e exposto ao escrutínio público é responsável pela decisão, ao passo que para o grupo B, digamos empresários de determinado ramo da indústria, perspectivas mais promissoras adviriam da manutenção da decisão na arena y, por exemplo, na burocracia do Executivo responsável pela regulação do ramo em tela. Assim, o fenômeno do exercício do poder seria resultante da capacidade de diferentes grupos em reduzirem ou ampliarem o “escopo do conflito”, ou, em outros termos, em enquadrarem o objeto da disputa nos termos mais favoráveis aos seus interesses. Em última instância, a definição das arenas levaria os atores à capacidade de definir, nos melhores termos, as alternativas a serem consideradas, sendo a definição das alternativas a essência mesma do uso do poder.

A partir desses dois trabalhos, todo um programa de investigação na Ciência Política, de corte comportamentalista, é montado em torno da análise de políticas públicas. Nesta tradição, a ênfase é dada na arena do conflito em torno da política, sua natureza, assim como o modo de distribuição dos custos e benefícios advindos da adoção das diferentes alternativas colocadas em votação e depois objeto de realização governamental. Trabalhos clássicos desse programa surgem em Theodore Lowi (1964), Aaron Wildavsky (1992), Robert Salisbury (1968) e James Wilson (1974), entre vários outros.

Mas é em Kingdon (1984) que o modelo de análise dos ciclos de política pública ganha plena maturação e serve de referência teórica e metodológica para o estudo sistemático comparado e de casos. São quatro as etapas fundamentais do ciclo: o estabelecimento da agenda; a especificação de alternativas; a escolha final entre as alternativas; e a sua

realização como atividade governamental sistemática. A noção de poder de agenda, na tradição dos estudos de políticas públicas, incide sobre as etapas 1 e 2 do ciclo, isto é, na definição daquilo que é prioridade e quais as alternativas e porque devem ser consideradas para a tomada de decisão. Portanto, o poder de agenda, nessa perspectiva de análise, ocorre quando mediante um processo qualquer os governantes decidem dedicar sua atenção a alguns temas e não outros, reduzindo o foco das atividades decisórias a esses temas – o poder de agenda dá conta dos motivos pelos quais a agenda é composta dessa forma em certo momento e por que muda de um período para outro. Mas o poder de agenda também ocorre – e aqui a noção de enquadramento é essencial – quando um conjunto de alternativas é seriamente considerado pelos atores políticos. No âmbito de todas as alternativas possíveis, algumas são objeto de atenção e debate e outras não. Portanto, o processo de definição das alternativas restringe o universo de opções concebíveis a um pequeno conjunto, vale dizer, ao conjunto de opções de fato consideradas pelos atores relevantes.

Se no poder de agenda enquanto estrutura institucional são as regras do processo de tomada de decisão as de interesse central, no poder de agenda enquanto enquadramento a investigação se foca nas forças que fazem girar os processos decisórios em políticas públicas dentro de determinadas esferas e não em outras. O poder de agenda como enquadramento é exatamente o processo pelo qual após a formação da agenda o universo de alternativas é restringido a um pequeno conjunto de opções para dar conta do tema em tela. Trata-se de processo sobre o qual as regras dizem pouco – para não dizer nada – a respeito.

Trata-se de um processo dinâmico cujos atores são difíceis de delimitar *a priori*, mas facilmente identificáveis caso a caso. Da mesma forma, as preferências de tais atores não são fixas, mas definidas ao longo do ciclo, ou miniciclos que se dão no interior de cada ciclo mais amplo. Atores e preferências, por conseguinte, não podem ser fixados *ex ante* pelo analista. Isto dependerá da política específica objeto da análise, do modo pelo qual os grupos sociais se articulam em torno dela, suas estratégias de persuasão, argumentação e influência, processos, todos

esses, refratários frequentemente à revelação e ao registro documental. Nas sociedades capitalistas contemporâneas alguns atores, para além dos governantes e decisores formais, como parlamentares e, algumas vezes, membros do Poder Judiciário, são sempre participantes dos grandes debates nacionais envolvendo matérias politicamente sensíveis, tais como a grande mídia, os empresários e comunidades epistêmicas *experts* nas políticas objeto de consideração. Outros podem ou não participar a depender das condições específicas nas quais o conflito em torno da política se dá, como movimentos sociais, lideranças e comunidades locais e, finalmente, atores externos à comunidade nacional. Vale dizer, trata-se de universo, por definição, indeterminado, formado por grupos cuja mobilização dependerá, em larga medida, das estratégias de ampliação do alcance do conflito envidadas por atores já envolvidos no conflito.

O poder de agenda enquanto enquadramento dá conta exatamente desse processo pelo qual as alternativas são restringidas e acopladas a argumentos definidores do interesse da comunidade mais ampla. O foco da análise é, portanto, na identificação dos atores afetados pela política pública e nas estratégias desses atores em delimitar os termos e o escopo do debate. Trata-se, assim, de fase crucial do exercício do poder na acepção de Schattsneider (1960), a fina arte de manipulação das condições de escolha política. Por isso mesmo, isto é, por estarmos tratando das artes da manipulação, as técnicas de investigação em políticas públicas devem necessariamente envolver estudos de caso. Grande dificuldade terá o analista em estabelecer cláusulas de *ceteris paribus* no esforço de entendimento da força causal do poder de agenda como enquadramento. Sendo os atores e suas estratégias discursivas contingentes, também serão contingentes seus resultados, o que nos convida a utilizar métodos de investigação qualitativos e históricos.

III) Poder de agenda e estudo comparado de dois casos: desenho e técnica de pesquisa

Diante da discussão precedente, proporemos aqui uma agenda de pesquisa que implemente uma estratégia combinada de análise política. Vimos que a noção de poder de agenda como estrutura institucional, ou estrutura de regras, nos permite entender como se dá o processo de decisão uma vez definidos o problema, os atores, suas preferências e as regras. Vimos também como tal conceito nos permite entender porque tais decisões são viáveis e estáveis. Vimos ainda como uma nova noção de poder de agenda, como enquadramento, nos ajuda a perceber as estratégias discursivas dos atores envolvidos em processos decisórios concretos para definirem os termos e escopo do debate. Em suma, e voltando ao argumento inicial do ensaio, defendemos que a mescla das duas noções de poder de agenda e sua aplicação como força causal a processos históricos reais de tomada de decisão em políticas públicas é uma das maneiras mais eficientes de apreender o fenômeno político como objeto de conhecimento.

Para exemplificar a vantagem dessa análise combinada, nos próximos capítulos nos debruçaremos no estudo de dois casos em que somente o foco no poder de agenda enquanto estrutura de regras não poderia explicar o resultado do processo decisório. Em uma visão mais macro, no Brasil pós-1988, o governo detém poderes institucionais importantes para induzir a cooperação dos parlamentares. Por vezes, porém, a centralização do processo legislativo, isto é, o controle do poder de agenda enquanto regra, não é suficiente para garantir o sucesso na aprovação de pontos centrais de seu programa. Esse risco é ainda mais evidente nas coalizões de governo minoritárias, já que o governo precisa contar com a participação da oposição, ou ainda nos governos supermajoritários ideologicamente heterogêneos. Nesse último caso, matérias politicamente sensíveis podem dividir a própria base governista e assim o governo depende de outras estratégias, como é exemplo o uso de estratégias de enquadramento, tendo em vista superar barreiras

argumentativas e ideológicas e, assim, fazer passar sua agenda de políticas. A hipótese central do trabalho é que a ativação pelo governo do poder de agenda no modelo de enquadramento encontra-se presente como causa em todos os casos bem-sucedidos de passagem de matérias politicamente sensíveis.

Matérias politicamente sensíveis são todas aquelas que podem produzir clivagens na arena parlamentar que extrapolem aquela que em regra domina essa arena, a saber, governo *versus* oposição, produzindo assim outras divisões, desde a ideológica até conflitos de natureza regional. Em geral, matérias que dizem respeito a políticas públicas estratégicas e de impacto redistributivo aguçam essas outras clivagens. O processo de adesão da Venezuela ao Mercosul e o caso da CPMF foram ambos exemplos de matérias politicamente sensíveis em que o governo não poderia depender apenas de seu poder de agenda enquanto estrutura de regras para aprovar suas políticas públicas.

O caso da entrada da Venezuela no Mercosul é um ótimo exemplo de como a questão ideológica foi sistematicamente ativada, pois não pôde ser superada apenas com o uso rotineiro dos poderes de agenda como regra. No contexto de aprovação da política, além de ter ocorrido processo longo e custoso de negociação com a oposição, o governo usou a participação de atores extracongressuais para delinear a seu favor os termos em que o debate foi estabelecido. Argumentamos que a ofensiva do governo pela delimitação dos termos do debate a seu favor foi fundamental para que a divisão ideológica não prevalecesse.

O caso da CPMF, examinado em seguida, foi também exemplo de matéria politicamente sensível, mas do qual o governo sai derrotado. O importante a reter é que neste caso o governo dependia ainda mais fortemente da ativação de estratégias de enquadramento, sobretudo devido a uma variação essencial no poder de agenda entendido enquanto regra: se no caso da aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul tratava-se de um decreto cujo quórum de aprovação era idêntico ao dos projetos de lei ordinária, no caso da CPMF o que estava em jogo era um projeto de emenda constitucional, a exigir quórum de 3/5 nas duas

casas legislativas. Ainda que no caso da CPMF o governo também tenha contado com o apoio de importantes atores externos, os governadores, ao contrário do caso da entrada da Venezuela no Mercosul, porém, o governo não logrou delinear os termos em que o debate público ocorreu.

Veremos variar, portanto, de um caso para outro, tanto o uso e a disputa em torno do poder de agenda como enquadramento, quanto o uso e a disputa em torno de estratégias regimentais, isso é, o poder de agenda enquanto estrutura de regras. Em suma, a discussão comparada da tramitação do decreto de adesão da Venezuela ao Mercosul com a tramitação da PEC nº 50/2007, que visava renovar a CPMF, permite flagrar o efeito causal do uso dos poderes de agenda no processo político, seja na acepção de *framing*, seja em sua acepção de estrutura institucional. Tal comparação é ainda mais atraente, agora de um ponto de vista metodológico, se lembrarmos de que as duas políticas se processaram durante um mesmo governo, o de Luiz Inácio Lula da Silva, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), exatamente no início de seu segundo mandato. Temos, portanto, fixos parâmetros centrais para a análise comparada de casos. Uma mesma base de apoio, tão heterogênea num caso quanto no outro, sob liderança dos mesmos atores parlamentares e ocupantes de postos no Executivo, em específico a presença de um governante tão popular quanto foi Lula em grande parte de seus dois mandatos, resultando em destinos diferentes de duas políticas altamente sensíveis⁶.

Como metodologia de pesquisa, lançaremos mão de técnicas capazes de atribuir causalidade em processos complexos, processos em relação aos quais análises quantitativas podem deixar escapar as interações dinâmicas entre atores e eventos, quando estas são essenciais

⁶ Luiz Inácio Lula da Silva é reeleito para o segundo mandato em 2006 gozando de níveis altos de popularidade, no entanto, vê sua base congressual tão ou mais fragmentada quanto no fim de seu primeiro mandato. Contando a coalizão com algo em torno de 8 a 9 partidos, dessa participavam, além de seu próprio partido de centro-esquerda, o PT, partidos como o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), comunista de orientação marxista-leninista, Partido Democrático Trabalhista (PDT), do velho trabalhismo e partidos de centro, centro-direita e direita, como foram os casos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Liberal (PL) (hoje Partido da República - PR) e o Partido Progressista (PP), herdeiro da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e do Partido Democrático Social (PDS), agremiações de apoio ao antigo governo militar.

para a explicação de um fenômeno. O método de *process-tracing* parece ser então ideal para examinar os dois casos, ilustrativos da importância do conceito de poder de agenda para o entendimento de processos políticos, sobretudo, aqueles que envolvem políticas públicas deliberadas em fóruns institucionalizados, minimamente complexos e bem organizados. Como se sabe, o método é bem talhado para a realização de análise qualitativa de processos históricos específicos, quando se tem por objetivo a confirmação de teorias – no caso deste ensaio, a teoria que afirma a força causal do poder de agenda em suas duas acepções. Será feito um exame rigoroso das etapas cumpridas por cada um dos processos decisórios e como cada etapa se associa à força explicativa do exercício dos poderes de agenda. Na categorização seminal feita por George e Bennet (2005)⁷, será adotada a explicação analítica cujo cerne é a transformação explícita de uma crônica em uma explicação causal analítica embasada em teorias existentes. O objetivo central de utilização dessa modalidade do método é o de flagrar o exercício dos poderes de agenda em suas duas acepções como força causal na produção dos resultados observados dos processos decisórios, em um caso com a vitória do governo e, no outro, com o insucesso governamental.

⁷ Na categorização, 4 tipos de *process tracing* são delimitados: narrativa detalhada, uso de hipóteses e generalizações, explicação analítica e explicação geral. Ver George e Bennet (2005).

CAPÍTULO I – O CASO DO PROTOCOLO DE ADESÃO DA VENEZUELA AO MERCOSUL⁸

Este capítulo examina em seus aspectos regimentais e substantivos a tramitação no Congresso Nacional brasileiro da Mensagem Presidencial MSC nº 82/2007, oriunda do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, subscrito pelos países membros plenos do Conselho do Mercado Comum (CMC) em meados de 2006. Analisa-se também, parte que ocupa a maior parte da exposição, o contexto político de discussão da adesão da Venezuela ao Mercosul, tanto na Câmara dos Deputados, como no Senado Federal, para dar destaque às estratégias procedimentais e de enquadramento presentes nessa tramitação, as quais foram fundamentais para que o governo conseguisse superar os obstáculos da aprovação de uma matéria ideologicamente sensível no bojo de um governo altamente heterogêneo.

Congresso Nacional, Venezuela e Mercosul

A mensagem presidencial (MSC 82/2007) propondo a inclusão da Venezuela no Mercosul deu entrada na Câmara dos Deputados em 26 de fevereiro de 2007. O processo de adesão de um país como membro pleno do Mercosul é inicialmente discutido no âmbito de seus órgãos decisórios fundamentais, quais sejam, o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). No que concerne à tramitação no interior do Legislativo brasileiro, deve-se ter em mente que o protocolo de adesão é um acordo internacional e, como tal, recebe a tramitação que acordos dessa natureza recebem no Congresso. Os termos da negociação são transformados em uma mensagem presidencial que é enviada ao Legislativo. Em primeiro lugar, a mensagem presidencial é examinada na Câmara, em

⁸ Este capítulo é versão revista e ampliada de artigo publicado por Fabiano Santos e Márcio Villarouca em Vianna, Vasconcellos e Miguel (2011).

geral, despachada pelo Centro de Comissões Permanentes para as comissões pertinentes. No caso de acordos internacionais, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) é o desaguadouro natural dos diplomas a serem avaliados. Na CREDN, indica-se um relator cuja responsabilidade é a de emitir um parecer que, uma vez favorável, transforma-se em decreto legislativo. O projeto de decreto legislativo é então enviado à Comissão de Constituição, Justiça, Cidadania e Redação (CCJCR) que, uma vez se pronunciando positivamente, encaminha a matéria para plenário. Com exceção da tramitação pela CCJCR, o mesmo rito é percorrido no Senado, valendo lembrar que não cabe veto presidencial em diplomas advindos de decretos legislativos.

A principal consideração procedimental feita pelos opositoristas à aprovação da matéria concernia ao detalhamento em termos comerciais dos direitos e deveres recíprocos entre as nações acordantes. Contudo, a Constituição, em seu capítulo sobre as atribuições do Poder Executivo, prevê que o Presidente tem a delegação do Congresso para estabelecer acordos e tratados internacionais, cabendo ao Legislativo, em caráter terminativo, sancionar ou não os documentos enviados pelo governo. Em outras palavras, a tramitação do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul deveria ser feita em analogia aos demais temas de política externa que envolvam acordos e tratados. O Executivo negociaria com nações estrangeiras e enviaria ao Congresso os termos do acordo. Esse teria a prerrogativa de sancionar ou não e em que termos. Ver-se-á que a ênfase dada pelos opositoristas a temas de política comercial e a questões tarifárias decorria na verdade da dificuldade em delegar ao Executivo a responsabilidade de conduzir uma política que se encontrava contaminada ideologicamente em um contexto no qual a base de apoio ao governo é desse ponto de vista significativamente heterogênea.

A tramitação e o debate no Congresso Nacional

A) Resumo da tramitação na Câmara dos Deputados

Inicialmente, o texto tramitou em regime de prioridade na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM), onde aguardava a nomeação do relator desde 14 de março de 2007. A comissão era formada por igual número de deputados e senadores, perfazendo um total de dezoito parlamentares, dos quais apenas seis eram de partidos declaradamente de oposição – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM) e Partido Popular Socialista (PPS). Os membros, na ocasião, faziam parte da delegação brasileira no Parlamento do Mercosul, oficialmente instaurado em maio de 2007. Parte do atraso na tramitação da mensagem presidencial pode ser creditada à consequente extinção da CPCM. Em virtude disto, apenas cerca de quatro meses depois, em 10 de julho de 2007, a mensagem foi remetida à CREDN, cuja relatoria ficou sob a responsabilidade do Deputado Doutor Rosinha (PT-PR). A mensagem tramitou pela CREDN, e, após sucessivas tentativas da oposição de adiar a votação do relatório, favorável à adesão, do Deputado Rosinha, o plenário dessa comissão aprovou o documento com quórum mínimo, estando os partidos de oposição em obstrução, no dia 24 de outubro. A matéria foi, então, enviada à CCJC no dia 31 de outubro, recebendo parecer positivo do Deputado Paulo Maluf (PP-SP) no dia 13 de novembro. No mesmo dia foi solicitada a realização de uma audiência pública (REQ nº 37/2007), ocorrida em 21 de novembro, dia no qual o parecer na comissão recebeu aprovação. Finalmente, a proposição foi aprovada em plenário no final de dezembro de 2008 – com 265 votos favoráveis, 61 votos contrários e 6 abstenções – e remetida ao Senado Federal, onde recebeu parecer negativo ao ingresso da Venezuela no Mercosul pelo relator Tasso Jereissati (PSDB-CE). Tal parecer foi derrubado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), tendo sido aprovado por voto em separado do parecer proferido pelo Senador Romero Jucá, que

era favorável ao ingresso da Venezuela no Mercosul. O relatório foi então enviado ao plenário do Senado, onde foi aprovado por 35 votos favoráveis e 27 contrários no dia 15 de dezembro.

B) O debate na Câmara dos Deputados

Um dia após a chegada da mensagem presidencial à Câmara, os senadores Eduardo Azeredo (PSDB-MG) e Flexa Ribeiro (PSDB-PA) convidaram o ex-embaixador brasileiro nos Estados Unidos, Roberto Abdenur, para comparecer à CRE, em virtude de seu depoimento concedido à revista *Veja*, no qual afirmara que estava em curso um processo de ideologização do Itamaraty, que teria como desdobramentos mais imediatos a seleção ideológica dos embaixadores e, por conseguinte, no longo prazo, uma política marcadamente antiamericanista. Respondendo a um questionamento do Senador Arthur Virgílio, Abdenur teria afirmado que a entrada da Venezuela no Mercosul seria “inadequada, indesejável e contraproducente por razões políticas e econômicas”, já que o comportamento do Governo Chávez se chocaria com as exigências da “cláusula democrática do Mercosul” (Agência Senado, 27/02/2007a)⁹.

Parece óbvio que os partidos de oposição viram na reportagem de Abdenur uma ótima oportunidade de carimbar no Governo Lula uma imagem de cunho esquerdista-autoritário, e a associação imediata com a “questão Chávez” ajudaria a reforçar essa estratégia. Entretanto, a polarização em torno da política externa não parece se resumir a um mero movimento de desgaste do governo, visto que assumiria também a forma

⁹ Nestes dois próximos capítulos diversas informações a respeito da tramitação dos projetos sob exame serão expostas. O padrão de citação seguirá a mesma rotina nos dois casos: os dados a respeito de posicionamento de bancadas partidárias terão como fonte sempre o banco de dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), laboratório do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Quando se tratar de pareceres e matérias jornalísticas da época, citamos a fonte, mas sem lograr maior precisão no que concernem as páginas exatas dos documentos citados. O material raramente era publicado, no mais das vezes, de circulação restrita ao meio parlamentar e por entre grupos de interesse e pressão ao redor do Congresso. Assim, a opção foi a de apenas registrar o documento de onde adveio a citação.

de um embate em torno de *policies*, o que pode ser evidenciado pelas declarações do Senador Marco Maciel (Partido da Frente Liberal - PFL-PE), nesta mesma reunião, de que o Mercosul deveria se aproximar e retomar negociações com a União Europeia e com a Área de Livre Comércio (Alca). Avaliação semelhante foi apresentada por Arthur Virgílio (PSDB-AM), com críticas à estratégia “terceiro-mundista” adotada pelo Brasil e o consequente distanciamento dos Estados Unidos. Em sua avaliação, o Brasil tem sofrido prejuízos econômicos ao deixar de seguir a estratégia de acordos bilaterais, tal como adotado pelo México (Agência Senado, 11/05/2007b).

(i) O fator de instabilidade: Chávez e o Senado brasileiro

Apesar da maioria folgada de coalizão do governo na Câmara, uma série de “incidentes” contribuíram no sentido de tornar incerta a adesão da Venezuela ao Mercosul, sendo o fator inicial, mas não desencadeador, a revogação da concessão de funcionamento da *Rádio Caracas Televisión* (RCTV), que deixou de transmitir sinal em 27 de maio de 2007.

No dia 30 de maio, por meio de iniciativa do Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado (CREDN) aprovou um “apelo” pela reabertura do canal, com 15 votos favoráveis e apenas dois contrários¹⁰ (*Folha de S. Paulo*, 31/05/2007). Segundo a Agência Senado os seguintes parlamentares não opositoristas respaldaram o apelo: Almeida Lima (PMDB-SE), Eduardo Suplicy (PT-SP), Antonio Carlos Valadares (Partido Socialista Brasileiro - PSB-SE), Fernando Collor (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB-AL), Valter Pereira (PMDB-MS) e Mão Santa (PMDB-MS).

Não obstante, ao institucionalmente fraco “apelo” seguiram-se outras manifestações mais radicais, tais como a sugestão encampada pelos senadores Gerson Camata (PMDB-ES) e Marisa Peirano (PSDB-MS) de expulsar a Venezuela do Mercosul, com apoio do Presidente da CRE,

¹⁰ Os únicos votos contrários foram de José Nery (Partido Socialismo e Liberdade - PSOL-PA) e Inácio Arruda (PCdoB-CE). Atualmente, do total de 19 membros da comissão, pertencem ao bloco de oposição formado por PSDB-DEM apenas 7 deputados.

Senador Heráclito Fortes (DEM-PI) (Agência Senado, 30/05/2007). Por outro lado, no dia anterior, o Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA) enviara à CREDN um requerimento apresentando uma moção de censura e repúdio à decisão do governo venezuelano (Requerimento nº 639/2007). Esta proposição estava pronta para entrar na pauta da comissão desde 5 de julho de 2007.

Na Câmara dos Deputados, também no dia 30 de maio, foram apresentadas duas moções de repúdio, uma pelo Deputado João Almeida (PSDB-BA) e outra pelo Deputado Júlio Redecker (PSDB-RS), ambas retiradas de pauta em 11 de agosto (Requerimentos nº 53 e 54/2007, respectivamente).

A crise ganha fôlego no dia seguinte com a reação de Chávez, acusando o Congresso brasileiro, mas referindo-se mais especificamente ao Senado, de ser “papagaio” de Washington e representante da direita (31/05/2007). Tal declaração adicionou um ingrediente institucional à crise, justamente na casa legislativa na qual Lula enfrentou as maiores resistências em seu primeiro mandato de governo, e, adicionalmente, aumentou o risco de que o conflito extravasasse a clivagem inicial governo *versus* oposição. Isso pôde ser observado nas manifestações, durante os vários episódios da crise, de diversos senadores do PMDB – o partido pivotal – podendo-se destacar entre eles: Romero Jucá (PMDB-RR), José Sarney (PMDB-AP), Mão Santa (PMDB-PI), Gilvam Borges (PMDB-AP) e Valter Pereira (PMDB-MS) – com declarações no plenário do Senado. Há que se enfatizar igualmente que, nesse momento, a proposição sequer tinha ainda adentrado a CREDN da Câmara.

O Ministério das Relações Exteriores convocou o embaixador venezuelano para esclarecer as críticas ao Congresso, não obstante a questão RCTV ter sido sistematicamente tratada pelo Presidente Lula como um problema interno da Venezuela¹¹, posição elogiada por Chávez reiteradamente. No mês de maio, por exemplo, em entrevista à BBC, Lula afirmou que a Venezuela é “parceira” do Brasil e que Chávez não apresentaria perigo para a América Latina.

¹¹ A executiva do PT, por meio da Secretaria de Assuntos Internacionais, defendeu o fechamento da emissora e considerou um erro considerar a Venezuela um país “antidemocrático” (*Valor Econômico*, 05/06/2007).

No início de junho, o líder do PSDB, Senador Arthur Virgílio, em discurso no Senado, anunciou que seu partido iria obstruir qualquer votação sobre a entrada da Venezuela no Mercosul, em ambas as casas, até que o Governo Chávez se retratasse acerca de suas declarações. Esta posição foi acompanhada pelo DEM. O senador lembrou a importância da cláusula democrática do Mercosul, que foi usada quando da ameaça de golpe no Paraguai em 1996¹². Adicionalmente, o senador apresentou, no dia 4 de maio, requerimento na CRE (nº 660/2007) solicitando voto de repúdio às referidas declarações. A matéria estava sob a relatoria de Eduardo Suplicy (PT-SP) desde o dia 6 de junho.

A ofensiva tucana continuou com um convite de autoria de Eduardo Azeredo (PSDB-MG), que foi atendido em 28 de junho, para que o Presidente da RCTV comparecesse à CRE para comentar sobre a cassação da concessão. A vinda do Presidente da RCTV teria sido feita inicialmente através de convite da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT)¹³.

(ii) Um novo ator na crise: o setor empresarial

A crise se amplificou com as preocupações e resistências apresentadas pelo setor empresarial, com a interpretação de que os ganhos crescentes de comércio poderiam ser revertidos por custos políticos de negociação com a União Europeia e os EUA. Segundo reportagem do jornal *Valor Econômico*, as “entidades empresariais estão fazendo *lobby* no Congresso Nacional para impedir a entrada da Venezuela no Mercosul nos termos até agora negociados” (*Valor Econômico*, 27/06/2007).

Dois pontos da reportagem merecem especial atenção: apesar dos argumentos políticos – dos movimentos de Chávez em direção ao

¹² Segundo Oliveira e Onuki (2000, p. 108-129) “[...] o expediente da cláusula democrática representou um instrumento político eficaz na tentativa de golpe militar no Paraguai em 22 de abril de 1996 quando o general Lino César Oviedo acusou o presidente Juan Carlos Wasmosy de corrupção e ameaçou destituí-lo do poder [...]”.

¹³ Diversos líderes de movimentos sociais, entidades sindicais e estudantes apresentaram manifesto “contra golpista da RCTV no Brasil” (Partido dos Trabalhadores, 30/06/2007), entre eles a CUT, a UNE, UBES e o MST.

autoritarismo e dos custos políticos de negociação com a UE e EUA – o que se percebeu pelas declarações é a preocupação empresarial com questões técnicas relativas às negociações tarifárias, ou seja, embora a abertura do mercado venezuelano estivesse prevista para 2014, não havia ainda definições acerca do ritmo de liberalização e de quais grupos de produtos seriam incorporados à Tarifa Externa Comum (TEC). Tais indefinições resultariam de um intenso processo de barganha, comum em processos de integração, resultante da assimetria competitiva entre os setores industriais de Brasil e Argentina *vis-à-vis* a Venezuela, com a nítida desvantagem dessa última.

Outro ponto importante a ressaltar foi o aumento crescente das exportações do Brasil em relação àquele país, mas principalmente o modo como diferentes setores seriam afetados pelo processo de liberalização comercial com a Venezuela. A reportagem afirmava que o setor automobilístico preferiu não se manifestar sobre o caso Chávez (pois tem aumentando sua participação naquele mercado), e que o setor têxtil teria ressaltado a importância de acordos preferenciais para poder competir com a China. Já a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE) manifestou preocupação com a adesão rápida e o caráter incompleto do processo de integração da Venezuela (ou seja, indefinições acerca da TEC). Apesar do tom forte assumido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e o *lobby* junto à Comissão de Relações Exteriores, restou perceptível que a posição do setor não significava veto político puro e simples à Venezuela, mas sim um veto a uma integração “incompleta”. É óbvio que esses movimentos e manifestações serviram estrategicamente como um aviso indireto ao Governo Chávez, como fator de barganha.

(iii) O ultimato de Chávez e a nova estratégia governista

No dia 3 de julho, o Presidente Chávez deu um prazo de três meses para que os congressos do Brasil e Paraguai se manifestassem sobre o protocolo de adesão de seu país no bloco. A Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, reagiu imediatamente repudiando o ultimato. Novamente, a crise

ganhou maior visibilidade no Senado Federal. O Senador Jefferson Péres (PDT-AM) sugeriu que o Congresso não iniciasse a análise do protocolo até que se esgotasse o prazo do ultimato. Por outro lado, Eduardo Suplicy (PT-SP) sugeriu o convite a deputados venezuelanos para que viessem ao Brasil; já o Senador Mão Santa (PMDB-PI) sugeriu o movimento contrário, que uma delegação brasileira fosse a Caracas; ambas as posições foram duramente contestadas por Eduardo Azeredo (PSDB-MG), para quem a iniciativa deveria partir dos venezuelanos (Agência Senado, 05/07/2007). O governo, contudo, já havia tomado a dianteira com uma nova estratégia de contenção do conflito. No dia anterior, a convite de Vieira da Cunha (PDT-RS), o Embaixador da Venezuela reuniu-se com deputados na CREDN da Câmara dos Deputados:

Participaram, além de Vieira, o senador Sérgio Zambiasi (PTB-RS) e os deputados Dr. Rosinha (PT-PR), vice-presidente do Parlamento do Mercosul, e Marcondes Gadelha (PSB-PB), vice-presidente da CREDN. O diplomata manifestou a disposição de que uma delegação de parlamentares venezuelanos venha ao Brasil, nos próximos dias, para uma audiência pública no Congresso Nacional, a fim de tratar do ingresso da Venezuela no Mercosul. Os parlamentares brasileiros consideraram a proposta um significativo gesto para distensionar o debate em torno do assunto. “O encontro será uma importante ação, tanto de nossa parte como do país vizinho, de demonstração mútua do desejo de que a Venezuela integre o bloco econômico”, declarou Vieira da Cunha. O embaixador explicou que a recente manifestação do presidente venezuelano, Hugo Chávez, não teve a intenção de ser um ultimato ao Congresso brasileiro, mas sim de demonstrar a vontade de seu país de integrar o Mercosul no menor espaço de tempo possível. O senador Zambiasi avaliou que a reunião com o diplomata foi uma importante oportunidade para esclarecer a posição da Venezuela quanto ao seu ingresso no Mercosul. (Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 04/07/2007).

No dia seguinte, o embaixador foi recebido no Senado, pelo Presidente da CREDN, Heráclito Fortes (DEM-PI). O encontro contou com a presença de Sérgio Zambiasi (PTB-RS), Eduardo Suplicy (PT-SP) e Inácio Arruda (PCdoB-CE). Segundo a Agência Senado (2007), Heráclito Fortes considerou satisfatória a reunião, mas recusou a ideia de estabelecimento

de um prazo para a avaliação da adesão. Novamente, tal como manifesto por meio das ações da CNI, Fortes colocou em evidência a ambiguidade da posição política da oposição em relação ao tema, ao defender uma proposta de “adesão progressiva” e ao se referir “às dificuldades que a indústria venezuelana teria em se adequar às políticas tarifárias do Mercosul” (Agência Senado, 05/07/2007). Aqui, novamente, o tema das tarifas é intercalado com o tema da democracia.

Por fim, ainda que tardiamente, em 16 de agosto, sem mencionar as declarações acerca do Senado brasileiro, Chávez se manifestou novamente no sentido de reiterar a amizade com Lula e o interesse da Venezuela de ingressar no Mercosul. A nova estratégia do governo de favorecer a aproximação entre o parlamento venezuelano e a Câmara dos Deputados como forma de descompressão do conflito e a nova declaração de Chávez deram novo fôlego e viabilização à aprovação da mensagem. Entretanto, ainda uma nova esfera política passou a fazer parte da disputa em torno do enquadramento.

(iv) A arena transnacional: o Parlamento do Mercosul

Desde a constituição do Parlamento do Mercosul e da realização da primeira sessão plenária em 7 de maio, a Venezuela vinha participando como “membro em processo de adesão”, com parlamentares “temporários”, nomeados, mas sem direito a voto. A delegação brasileira era composta de nove senadores e nove deputados, com mandatos que se estenderam até 2010.

Num primeiro momento, a “questão Chávez” emergiu através de Pablo Iturralde, deputado uruguaio, que propôs a criação de uma comissão especial no Parlamento do Mercosul para investigar se a Venezuela estaria cumprindo os dispositivos da cláusula democrática do bloco, sob os protestos da delegação venezuelana de que isto seria uma interferência em seus “negócios internos” (Agência Senado, 25/06/2007). Não obstante, o Presidente do Mercosul na ocasião – o uruguaio Roberto Conde – afirmou que Chávez é um “presidente legítimo” e que a cláusula

democrática não poderia ser usada para barrar a adesão daquele país, visto que a não renovação da RCTV se ampara em decisão legal, tomada dentro do estado de direito, sem rompimento do ordenamento jurídico. O Presidente do Mercosul declarou, ainda, a necessidade de superação desta questão conjuntural para que se pudesse avançar na dimensão estratégica do bloco (Agência Senado, 06/07/2007).

(v) Aprovação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara

A questão da adesão da Venezuela ao Mercosul iniciou-se em meio a uma simples disputa partidária entre governo e oposição em torno da política externa brasileira. Para a oposição de inclinação à direita do espectro político, que tem preferências em torno de *policies* mais voltadas a acordos bilaterais e de alinhamento com países mais desenvolvidos, mas que é minoria dentro do Congresso, a tática inicial resumia-se a apontar a ideologização do Itamaraty e a aproximação diplomática de Lula com figuras esquerdistas-autoritárias.

Entretanto, a não renovação da RCTV conferiu novo ânimo a essa tática, capitaneada pelo PSDB e DEM, de marcar as semelhanças entre Lula e Chávez. O “apelo” à reabertura da RCTV e a intempestiva resposta de Chávez, no entanto, ajudaram a transformar uma disputa político-partidária sem maiores consequências em uma crise institucional, envolvendo o presidente venezuelano e o Senado brasileiro. A oposição, concentrando a coordenação anti-Chávez no Senado, conseguiu polarizar ainda mais a disputa por meio de requerimentos de repúdio, primeiro em relação ao fechamento da RCTV e depois em relação às declarações feitas contra o Congresso brasileiro. Em virtude do escopo da crise, foi possível perceber que o conflito extrapolou a clivagem governo/oposição, e esse fato ganha mais nitidez com as demonstrações de descontentamento de parlamentares do PMDB, partido pivotal para as estratégias do Governo Lula no uso do poder de agenda enquanto estrutura de regras, sobretudo no Senado Federal.

A crise apresentava sinais de continuar numa escalada crescente, após o ultimato de Chávez, ao afirmar que a adesão deveria ser apreciada até setembro pelos congressos brasileiro e paraguaio. A reação anterior dos empresários brasileiros de um possível veto à adesão venezuelana tornou o cenário ainda menos favorável. Porém, embora tardia, a manifestação pró-Lula do Presidente Chávez e, mais importante ainda, a iniciativa da base de governo na Câmara dos Deputados de apaziguar a crise – primeiramente se reunindo diretamente com o embaixador venezuelano e, a seguir, por meio da proposta de reunião entre parlamentares dos dois países – acabariam por tornar o cenário mais promissor para o governo.

Depois de sucessivos adiamentos, finalmente, em 24 de outubro, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados votou o parecer favorável à Mensagem elaborado pelo Deputado Dr. Rosinha do PT do Paraná. A sessão durou cerca de cinco horas, após intenso debate em que a oposição alegava falta de tempo para uma apreciação mais cuidadosa. A base governista, majoritária, considerando que a alegação não passava de manobra diversionista, optou por levar a MSC nº 82/2007 a voto, no que foi bem-sucedida, embora por quórum mínimo e com a oposição em obstrução. Segue, no Quadro 1 o posicionamento das bancadas representadas na comissão, formada por 28 membros:

Quadro 1 – Votação do parecer na CREDN

Partidos ou blocos	Membros	Votos em plenário
PSDB, DEM e PPS	9	8 em obstrução e 1 voto favorável
PV	1	Abstenção
PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/ PTC/PTdoB + PSOL	14	10 votos favoráveis (4 ausentes)
PSB/PDT/PCdoB/PMN	4	4 votos favoráveis

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ, www.necon.iesp.uerj.br).

Obs.: Partido Verde (PV); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Social Cristão (PSC); Partido Trabalhista Cristão (PTC); Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB); Partido da Mobilização Nacional (PMN).

Dois pontos são relevantes a partir da leitura do resultado: 1) dos seis representantes do PMDB, partido pivotal, três se ausentaram no momento da votação e um justificou ausência; 2) a obstrução da bancada de oposição indicava que a aprovação do projeto não seria consensual, discrepando da tradição de matérias relacionadas à política externa. Com as abstenções nas fileiras do PMDB, o voto do deputado de oposição Francisco Rodrigues (DEM-RR) foi decisivo. A principal consequência é muito simples, a saber, o cenário para o governo não se apresentava particularmente promissor no Senado Federal, casa onde a maioria governista era frágil e o PMDB se encontrava dividido entre facções de apoio e oposição à administração de orientação centro-esquerdista do Presidente Lula.

(vi) Aprovação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC)

O Protocolo de Adesão da Venezuela foi enviado para a CCJC em 31 de outubro, tendo recebido, quase duas semanas depois, parecer favorável do relator Paulo Maluf (PP-SP). No mesmo dia, os deputados acordaram adiar a discussão da matéria, até a realização de audiência pública requerida pelos deputados Matteo Chiarelli (DEM-RS), Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA) e Roberto Magalhães (DEM-PE). Assim, por meio do Requerimento nº 37/2007 foram convidados o ex-embaixador Rubens Antônio Barbosa e membros da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Todavia, conforme noticiado na Agência Câmara, compareceram à audiência realizada no dia 20 de novembro o Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, e o Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Carlos Roberto Pio. No dia seguinte, o parecer foi aprovado na CCJC por 44 votos favoráveis e 17 contrários, conforme o Quadro 2, a seguir. Como esperado, dadas as discussões na comissão, PSDB, DEM e PPS votaram contra o parecer, todavia, fato surpreendente, o PMDB votou favoravelmente de forma quase unânime, à exceção do Deputado Nelson Trad (PMDB-MS).

Quadro 2 – Votação do parecer na CCJC

Partido	Favorável	Contrário
PT	13	
PMDB	13	1
DEM		10
PSDB		5
PP	3	
PCdoB	3	
PSB	3	
PR	2	
PSC	2	
PDT	1	
PSOL	1	
PTB	1	
PTC	1	
PV	1	
PPS		1

Fonte: Câmara dos Deputados.

(vii) Aprovação no plenário da Câmara dos Deputados

A derrota de Chávez no referendo constitucional no final de 2007 ajudou indiretamente a remover uma barreira importante nos debates que se seguiram na CREDN e na CCJC – o argumento de que, sob Chávez, a Venezuela não seria um regime democrático. Com base neste argumento os partidos de oposição invocavam a cláusula democrática do Mercosul para pleitear a recusa do referido protocolo que já havia sido aprovado pelos parlamentos da Argentina e Uruguai. O resultado do referendo gerou a expectativa de que o debate em torno do tema ficasse menos carregado ideologicamente, como se pôde observar pelo posicionamento de uma liderança importante da oposição:

Para o deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que integra a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, se os impedimentos técnicos foram resolvidos, não haverá barreiras para a entrada da Venezuela no Mercosul. Para Hauly, nunca houve problema político-ideológico

na relação comercial do Brasil com a Venezuela. “Com o resultado da eleição temos um indicativo melhor ainda para mantermos as relações comerciais com a Venezuela” (Agência da Câmara, 03/12/2007).

Em 2008, o tema Venezuela retornou à pauta com o requerimento do Deputado Antonio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), convocando o Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, à CREDN para “explicar sua visita à Venezuela” no mês anterior. A audiência pública ocorreu no dia 17 de abril.

Porém, a apreciação em plenário do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul ocorreu somente no último dia de votações na Câmara dos Deputados, em 17 de dezembro de 2008, ou seja, quase um ano depois de ter sido aprovada na CCJC. Nesse dia, os líderes governistas apresentaram e aprovaram requerimento de urgência (art. 155 do RICD), ao mesmo tempo em que o líder do PSDB, Deputado José Aníbal, retirou dois requerimentos de sua autoria, um de retirada da matéria de pauta e outro que propunha o adiamento da discussão por duas sessões.

Na verdade, houve um acordo bem-sucedido entre os governistas e os democratas; os últimos acatariam a viabilização da votação do Protocolo de Adesão da Venezuela e os primeiros, a votação do ex-senador José Jorge (DEM-PE) para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União. O acordo incluía também a votação da nova estruturação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Esse acordo é um exemplo de como uma maior negociação entre o governo e oposição é requerida como estratégia do Executivo para aprovar matérias que são politicamente sensíveis mesmo na casa legislativa em que detém maioria. Houve considerável esforço para coordenar, convocar e manter os deputados em plenário para viabilizar o acordo, com o PSDB atuando como o principal empecilho, evitando num primeiro momento que se usasse de expedientes procedimentais mais rápidos.

Todavia, no mérito da matéria os democratas e tucanos indicaram conjuntamente votação contrária e o PPS optou por liberar a bancada. Todos os outros partidos indicaram votação favorável ao projeto, que angariou 265 votos favoráveis, 61 contrários e 6 abstenções. Na Tabela

1, considerando uma medida mais exigente (última coluna), qual seja, o total de votos sim dividido pelo tamanho da bancada total; podemos observar que quase 18% dos democratas e 54% dos membros do PPS votaram a favor do Protocolo de Adesão da Venezuela. O PMDB, por sua vez, colaborou com o apoio de quase 59% de sua bancada.

Tabela 1 – Votação Nominal da Adesão da Venezuela ao Mercosul

Partido	Bancada	Sim	Não	Abstenção	Ausência**	% sim/ bancada***
PMDB, PTC*	95	56	3	1	35	58,9
PT	80	60			20	75,0
PSB, PDT, PCdoB, PMN, PRB*	75	51			24	68,0
PSDB	58	1	31	2	24	1,7
DEM	56	10	22	3	21	17,9
PR	43	26	1		16	60,5
PP	41	20	2		19	48,8
PTB	20	13			7	65,0
PV	14	11			3	78,6
PPS	13	7	2		4	53,8

PSC	11	5		6	45,5
PSOL	3	3		0	100,0
PHS, PTdoB, PRTB	4	2		2	50,0
Total	513	265	61	6	51,7

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

* Bloco partidário na Câmara

** Ausência – votos nominais menos a bancada nominal

*** Porcentagem de votos sim divididos pela bancada nominal

No debate em plenário, o primeiro a se manifestar foi o Deputado Antônio Carlos Pannunzio (PSDB-SP), declarando que o veto ao projeto não seria contra o país Venezuela, mas sim ao governo de Chávez. O deputado reconheceu a importância comercial da Venezuela para o Brasil, mas seguiu advertindo que a política externa do bloco é estabelecida por consenso, e que Chávez teria o potencial de inviabilizar acordos com outros países. Além da questão política, Pannunzio enumerou pontos não cumpridos pela Venezuela para se adequar ao bloco, principalmente a tarifa externa comum e adoção do acervo normativo do Mercosul. O Deputado Arnaldo Madeira (PSDB-SP) também ressaltou o eventual poder de veto de Chávez, tanto em relação à política externa, como também em relação a temas aduaneiros. O argumento enfatizou prejuízos econômicos aos parceiros advindos da adesão desse país. Adicionalmente, afirmou que a integração da Venezuela já vinha ocorrendo desde o governo FHC e que “as relações e o comércio com a Venezuela aprofundaram-se, independentemente da participação no Mercosul”.

Já percebemos hoje algumas limitações na política econômica externa do Brasil por conta de compromissos no Mercosul. Tem sido frequente que o Brasil não dê passos à frente exatamente por obstruções de parceiros do Mercosul, isso sem ter a Venezuela dentro do Mercosul. Pois bem, a inclusão da Venezuela só vai implicar o aprofundamento

das dificuldades de relacionamento econômico e comercial com regiões que nos interessam e com as quais visivelmente o Presidente Chávez provoca conflitos (Arnaldo Madeira, Plenário da Câmara, 17/12/2008).

O Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), por sua vez, afirmava que os argumentos pró-adesão não seriam claros, que o problema não seria a Venezuela, mas sim a resistência de seu governo em cumprir os requisitos negociados com o Mercosul. O deputado, no entanto, referindo-se a dois parlamentares de Roraima, declarou: “Contudo, fazemos a ressalva de que compreendemos que alguns deputados estão absolutamente liberados para votar a favor”.

Os argumentos centrados na “cláusula democrática” não se fizeram presentes no debate em plenário, como havia ocorrido reiteradamente nas comissões, fato compreensível após o reconhecimento oficial de Chávez da derrota do seu governo no último referendo. Um exemplo emblemático foi a intervenção do Deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP):

[...] em primeiro lugar, quero deixar claro que reconhecemos que a Venezuela é uma democracia, mesmo que seu Presidente, Hugo Chávez, tenha comportamento às vezes histriônico, por vezes até ditatorial, mas a questão não é política nem ideológica. O interesse comercial do Brasil tem que falar mais alto neste momento (Duarte Nogueira, Plenário da Câmara, 17/12/2008).

Nesse sentido, o discurso da oposição em plenário centrou-se no poder de veto de Chávez, num processo de integração considerado já complicado, e essencialmente na “questão econômica”. Questão econômica, contudo, vista, não sob o prisma dos interesses comerciais mais imediatos com a Venezuela, mas sim com a lente voltada para a potencial inviabilização de acordos futuros. Um ponto comum com as fases anteriores do debate consistiu na “personalização” da integração por parte da oposição. Os governistas, ao contrário, insistiam na separação do governante, de caráter temporário, de um lado, e o país e o povo venezuelano, de outro.

Ao mesmo tempo, e de certa forma surpreendente, apareceu a posição do PPS. Geraldo Thadeu (PPS-MG) afirma que 80% das denúncias apresentadas na Comissão de Direitos Humanos do Mercosul seriam referentes à Venezuela e diziam respeito a questões políticas. No entanto, após essa intervenção negativa, defendeu a adesão “para ajudar o povo venezuelano”. Como visto anteriormente, a maioria do partido votou a favor do protocolo de adesão.

José Genuíno (PT-SP), por sua vez, contra-argumentou que a integração não deve ser feita por meio de crivo ideológico, considerado uma forma ultrapassada de fazer política externa, lembrando que não foi o modo de agir da União Europeia e nem mesmo do Mercosul – que integrou governos que enfrentavam séria crise de legitimidade.

A pluralidade não significa concordância com o regime político. (...) E não podemos estabelecer um tipo de veto político-ideológico, porque isso nos leva ao isolamento. Poderiam dizer: “Como o Brasil vai integrar, por exemplo, a OEA, se os Estados Unidos assumiram, na Guerra do Iraque, a prática da tortura?” Eu nunca ouvi dizerem isso em relação aos Estados Unidos. E a prática da tortura na prisão de Guantánamo?! A tortura no Iraque! Ninguém nunca propôs romper com os Estados Unidos (José Genoíno, Plenário da Câmara, 17/12/2008).

O Deputado Ciro Gomes (PSB-CE) mencionou a dimensão estratégica da integração, defendendo que, num mundo globalizado os países sul-americanos, “por imperativo de sobrevivência”, deveriam “agrupar-se”.

Quando esse processo começou, os Estados Unidos representavam mais de um terço do destino das exportações brasileiras. Só para revelar a importância disso, na recessão grave que se está abrindo na América, o Brasil quebraria. Hoje, o Mercosul já é o maior destino das exportações brasileiras. [...] eu não consigo compreender, embora respeite, a atual posição do PSDB. Não consigo compreender. Hoje, o Brasil detém um saldo comercial bilateral com a Venezuela superior a 3 bilhões de dólares. A Venezuela é uma reserva de petróleo estratégica [...] (Ciro Gomes, Plenário da Câmara, 17/12/2008).

C) A tramitação e o debate no Senado Federal

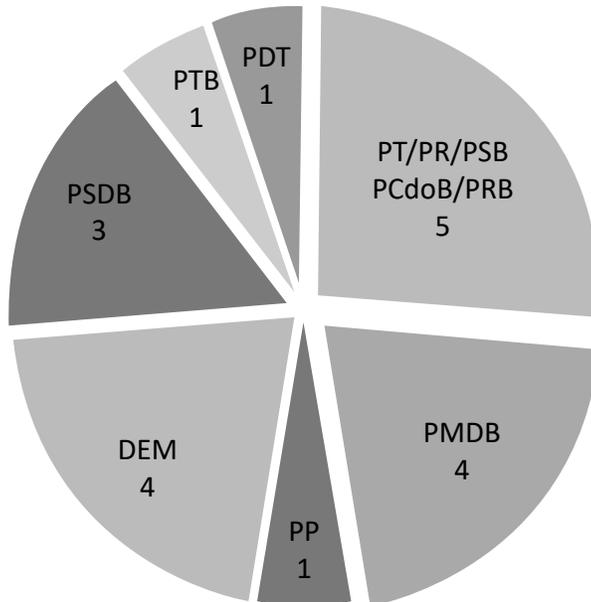
O Senado era a arena política onde o Presidente Lula, por não ser majoritário, enfrentava a maior dificuldade nas negociações e na tramitação de matérias de sua agenda de governo. Além desse fato, que poderíamos dizer estrutural, o governo foi derrotado na eleição para a presidência do Senado. No dia 3 de fevereiro de 2009, José Sarney (PMDB-AP) venceu a eleição para a presidência do Senado com 49 votos contra 32 votos recebidos pelo petista Tião Viana (PT-AC). O passo seguinte, a eleição das presidências das comissões, que deveria ser realizada pelo critério de proporcionalidade das bancadas partidárias, foi contaminada pelo acordo feito entre o PMDB e o PTB para a eleição de Sarney. O PTB pretendia indicar o ex-presidente Fernando Collor para a presidência da CRE, iniciativa prontamente obstruída pelo PSDB. Pelo critério de proporcionalidade, o PMDB faria a primeira escolha, o DEM a segunda, o PSDB a terceira e o PT a quarta. O PTB, no entanto, tinha somente a sétima maior bancada, o que o deixaria fora da escolha das comissões principais.

No final das contas, o PMDB ficou com a presidência da CAE, os Democratas com a CCJ e o PSDB ficou com a Comissão de Relações Exteriores. Com a promessa do PMDB de apoiar o PTB para a Comissão de Infraestrutura – a única presidência decidida sem consenso –, o Senador Collor desistiu da CRE, abrindo caminho para a eleição consensual do Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG). Azeredo recebeu o voto de 18 dos 19 integrantes da comissão, com a ocorrência de uma abstenção. Um ponto que não nos deve passar despercebido foi o crescente reconhecimento da importância da Comissão de Relações Exteriores, não só no Legislativo em geral, mas principalmente o seu potencial estratégico para a oposição. PSDB e DEM juntos somavam 37% das cadeiras na comissão. Ao felicitá-lo pela vitória, o Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA) afirmou que Azeredo poderá ser Ministro das Relações Exteriores em um futuro governo tucano (Agência Senado, 04/03/2009).

O governo se encontrava, após a eleição, relativamente enfraquecido. Na CRE o bloco governista era formado por somente cinco

senadores, embora fosse ainda cedo para precisar, após os conflitos eleitorais, o comportamento do PMDB e do representante do PTB na comissão, o ex-presidente Fernando Collor. O Gráfico 1 apresenta em maior detalhe a composição partidária da CRE.

Gráfico 1 – Composição partidária da CRE



Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

Ao assumir a condição de presidente, Azeredo declarou que a concessão de refúgio político a Cesare Battisti e a adesão da Venezuela ao Mercosul seriam os primeiros grandes temas em debate na comissão naquele ano. O Senador Azeredo, no início de 2009, vinha dando sinais ambíguos sobre seu posicionamento em relação ao protocolo. O senador reconhecia que Chávez saíra fortalecido com o resultado do referendo de dezembro de 2008, embora com margem menor que em eleições anteriores, e que devido a isso, aumentariam as chances de aprovação da matéria no Senado brasileiro. Porém, ao mesmo tempo fazia ressalvas sobre as questões tarifárias em aberto e questionava a falta de alternância democrática nesse país, visto Chávez estar há dez anos no poder. Por fim,

afirmava que Chávez ainda devia um pedido de desculpas ao Senado pela exigência de aprovação rápida da adesão (Agência Senado, 17/02/2009). Todavia, logo após a eleição para a presidência da CRE o senador teria se manifestado de forma mais categórica sobre o assunto:

Eu pessoalmente sou contrário [...] A Venezuela caminha rapidamente para um regime totalitário. Ela não atende à cláusula democrática e sua dedicação a uma economia de mercado está em dúvida também (*Estadão*, 16/03/2009).

O senador declarou ainda que não há necessidade de apressar a votação, insistindo que a Venezuela não cumpre os requisitos da cláusula democrática do Mercosul; e lembra que ainda há problemas técnicos com a negociação das tarifas do bloco. Azeredo reconheceu que o governo tem “maioria nominal” na comissão, mas levantava dúvidas sobre o comportamento dos parlamentares quanto ao tema. Soma-se a isso a posição também contrária manifesta pelo atual Presidente do Senado, José Sarney. Antes da eleição, Sarney teria sinalizado aos partidos de oposição que se fosse eleito “dificultaria” o ingresso da Venezuela (*Folha de São Paulo*, 29/01/2009). Tal posicionamento gerou a reação dos senadores Aloizio Mercadante (PT-SP) e Pedro Simon (PMDB-RS), o primeiro por meio de uma nota na qual assinou como presidente da representação brasileira no Mercosul.

Embora não seja conveniente discutir o mérito da matéria, temos o dever de lembrar que acordos e tratados internacionais, como o que possibilita a adesão da Venezuela ao Mercosul, são, por definição, compromissos de longo prazo assumidos por Estados, e não por governos específicos. Portanto, eles têm de ser analisados levando-se em consideração os interesses maiores do país e os ditames constitucionais que balizam as diretrizes da nossa política externa, e não idiosincrasias políticas e ideológicas mutáveis deste ou daquele governo. No caso do tema em particular, gostaria de assinalar que a aproximação da Venezuela ao Brasil e ao Mercosul, que culminou na celebração do mencionado Protocolo, deu-se num longo processo histórico que perpassou, tanto naquele país quanto no nosso, governos de diferentes matizes políticos e ideológicos (02/02/2009).

Um dos idealizadores do bloco regional formado pelo Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, que recebe a adesão de outros países, o senador

Simon considera que não “pode interessar ao continente, em termos de equilíbrio político e institucional, ter um país como a Venezuela isolada do conjunto das nações da América Latina”. Para o parlamentar, “a inclusão no Mercosul pode funcionar como um fator de contenção dos exageros do presidente venezuelano Hugo Chávez” (Agência Senado, 29/01/2009).

O Senador Pedro Simon se manifestaria novamente sobre o tema chamando à atenção que a intenção não seria somente integrar a Venezuela, mas também dar o passo seguinte em direção a acordos como o Pacto Andino (*Folha de São Paulo*, 18/02/2009). Após a polêmica, diante da qual Sarney já teria se retratado ao afirmar que não obstruiria a tramitação da matéria, a Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul se reuniu no dia 18 de fevereiro e aprovou o protocolo de adesão por nove votos favoráveis e quatro contrários.

O parecer do relator [Dr. Rosinha (PT-SP)] ressalta ainda o grande crescimento do comércio entre o Brasil e a Venezuela. Entre 2003 e 2008, de acordo com os números apresentados por Dr. Rosinha, as exportações brasileiras para o país vizinho subiram de US\$ 608 milhões para US\$ 5,15 bilhões. E aproximadamente 72% das exportações brasileiras referem-se a produtos manufaturados e semimanufaturados. Em 2008, o saldo comercial brasileiro com a Venezuela alcançou US\$ 4,6 bilhões. [...] Apesar dos números favoráveis, o protocolo de adesão da Venezuela enfrenta resistências no Congresso brasileiro, como reconhece Rosinha. As principais críticas referem-se ao modelo político adotado pelo país vizinho, onde o presidente Hugo Chávez acaba de completar dez anos no poder. Segundo parlamentares de oposição, o regime venezuelano não estaria de acordo com a chamada cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, adotado pelo Mercosul. A interpretação é contestada pelo relator, que recorda recentes vitórias obtidas por partidos opositores em eleições regionais na Venezuela. Na sua opinião, o melhor a fazer é integrar a Venezuela ao bloco (Agência Senado, 03/02/2009).

Sobre o argumento referente à indefinição das tarifas, o Senador Mercadante fez menção às assimetrias entre os países, expressa pelo tamanho do superávit comercial brasileiro, mesmo argumento utilizado por Dr. Rosinha, que complementou com o exemplo dos mil produtos na lista de exceção e ainda em negociação dentro da União Europeia.

(i) A tramitação na CRE e a realização de audiências públicas

O Projeto de Decreto Legislativo da Câmara - PDC nº 430/2008, que trata da adesão da Venezuela, deu entrada na CRE no dia 12 de março de 2009 e, seguindo o rito de tramitação, aguardou o recebimento de emendas até o dia 23. No dia seguinte o PDC foi distribuído ao Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), para relatar. A partir deste momento a comissão decidiu pela realização de audiências públicas para melhor instrução dos senadores sobre o protocolo de adesão. O relator requereu duas audiências, com nomes adicionais sugeridos pelo Presidente da CRE, Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG). Foram realizadas as seguintes audiências:

1. A audiência de 16 de abril contou com a presença dos ex-embaixadores Paulo de Tarso Flecha de Lima, Rubens Barbosa e Sergio Amaral; e do Diretor Executivo da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Sr. José Augusto Coelho Fernandes.
2. A audiência de 30 de abril contou com a participação do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim; do Governador do Estado de Roraima, José Anchieta Júnior; do Embaixador do Brasil na Venezuela, Antônio José Ferreira Simões; e do Presidente da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Reginaldo Braga Arcuri.
3. A audiência de 9 de junho, requerida pelo Senador Fernando Collor (PTB-AL), com sugestão de nomes adicionais pelo Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), contou com a presença do ex-ministro de Relações Exteriores Celso Lafer; do jurista Ives Gandra; da Professora do IUPERJ Maria Regina Soares de Lima; e do Embaixador do Brasil na Venezuela, Antônio José Ferreira Simões.
4. Novamente o Senador Collor requereu nova audiência para o dia 9 de julho, que foi dividida em duas partes. Na parte da manhã, contou com a presença do ex-governador e Deputado Federal pelo Estado de Roraima, Neudo Campos; do ex-prefeito

do Município de Chacao, Leopoldo Lopes; do escritor Gustavo Tovar Arroyo; e do Presidente da Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul, Darc Costa. Na parte da tarde, foi a vez da participação do ex-ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia; do Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Samuel Guimarães Neto; e do Professor da Universidade de Brasília Carlos Pio. O Embaixador da Venezuela no Brasil, Julio Garcia Montoya, rejeitou o convite em protesto pela presença de liderança oposicionista ao Governo Chávez na audiência.

(ii) O parecer negativo do relator Jereissati na CRE

No dia 29 de setembro, após a realização de quatro audiências públicas, o Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) entregou à Comissão de Relações Exteriores parecer pela rejeição do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul. O senador dividiu sua análise do processo de integração da Venezuela em três seções argumentativas: 1) argumentos econômicos e estratégicos; 2) aspectos jurídicos formais; e 3) aspectos políticos.

O relatório apresentava dados para argumentar que o comércio intrabloco do Mercosul não crescia na mesma proporção quando comparado a outros blocos comerciais, fato que denotaria a percepção de que ocorre um processo de estagnação do Mercosul. A questão residiria no fato de que o Mercosul apresentava poucos avanços na questão do livre comércio e nas negociações da Tarifa Externa Comum, sendo citadas como exemplo as restrições oriundas da cláusula de ajustamento competitivo aplicada pela Argentina. Segundo o relator, a adesão do novo membro não alteraria esse padrão, dadas as recentes restrições ao Brasil sobre a exportação de celulares. O senador expôs, então, dados que, em contrapartida, “realçam a importância da eventual participação da Venezuela”:

O comércio com a Venezuela foi o que mais contribuiu para o superávit da balança comercial brasileira em 2008: 18% do saldo brasileiro vêm das exportações para aquele país vizinho (Parecer do relator Jereissati, p. 9, 29/09/2009).

O comércio Brasil-Venezuela cresceu 885% nos últimos dez anos. Hoje o Brasil tem acesso ao mercado venezuelano graças a uma herança de preferências que pertenciam ao Pacto Andino que deixaram de vigor quando a Venezuela deixou a Comunidade Andina. Quando essas preferências terminarem, em 2011, se a Venezuela não estiver no Mercosul, os veículos brasileiros, que atualmente pagam 21% de tributos, passarão a pagar 35%, um aumento quase proibitivo a esse intercâmbio (Parecer do relator Jereissati, p. 9, 29/09/2009).

Em termos geopolíticos, o relator reconhecia a ampliação do bloco com a adesão da Venezuela como fator de superação da restrição dos benefícios econômicos apenas ao sul do continente. A adesão, então, transformaria o caráter do bloco, que passaria a favorecer a perspectiva da integração continental.

Sob o subtítulo de aspectos jurídicos formais, o relator advertiu que o que está em discussão não são temas substantivos, mas sim “requisitos processuais para negociação”. O senador fez, então, um apanhado das regras que regem a adesão de novos membros ao bloco. Nesse sentido, em reuniões posteriores ao Tratado de Assunção, feitas por umas das instâncias decisórias mais importantes do Mercosul, o Conselho do Mercado Comum (CMC), foi definido que os resultados das negociações deveriam estar contidos em protocolos de adesão de novos membros. Todavia, no caso específico da Venezuela, optou-se por ignorar a norma proveniente do próprio CMC, permitindo que se fizesse a negociação *a posteriori*. O relator afirmou que “não se trata aqui de mero tecnicismo jurídico”, dado que o Congresso se viu forçado a aprovar um texto sem informações prévias sobre o conteúdo das negociações. Nesse sentido, para reforçar a falta de informações, mencionou as diversas prorrogações dos grupos de trabalho criados para chegar a termo com as negociações, mas que tiveram seus calendários prorrogados por diversas vezes, deixando o processo inconcluso.

Há que se destacar o papel da oposição nessa questão. A pressão do PSDB e DEM forçaram o governo a ser mais transparente acerca do cronograma de liberalização comercial e também no sentido de cumprir o processo negociador através da apresentação de resultados concretos

por meio dos grupos de trabalho. Nesse ponto, é importante ressaltar que a oposição se utilizou extensivamente das audiências públicas e de requerimentos de informação dirigidos a autoridades do governo para obter mais esclarecimento sobre os aspectos abertos da negociação entre os governos do Brasil e da Venezuela¹⁴. E, conforme reconhece o relatório, o Ministro das Relações Exteriores, respondendo a um requerimento de informação, prestou contas sobre a finalização dos cronogramas, embora ainda permanecessem pendentes questões referentes a acordos com terceiros países.

Requerimento de Informações 596/09, recebemos o Ofício nº 18 G/SG/DIR I/DAM IV/DMC/XCOR BRAS VENE, de 29 de julho de 2009, do Exmo. Sr. Ministro Celso Amorim, contendo informações sobre os resultados da reunião negociadora realizada entre Brasil e Venezuela nos dias 19 e 26 de maio de 2009, em Brasília e Salvador, Bahia, para tratar do Programa de Liberalização Segundo o Ministério das Relações Exteriores, os dois países chegaram a acordo sobre os cronogramas a serem aplicados à desgravação tarifária no comércio bilateral a partir da entrada em vigor daquele Protocolo. Os cronogramas, assim como os critérios para seu estabelecimento, constam do informe do Itamaraty.

A manifestação ministerial revela ainda que a relação completa dos itens tarifários e sua distribuição entre os diferentes cronogramas serão finalizados proximamente e que será proposto um regime de adequação para a Venezuela, entre 2014 e 2018, a exemplo do que ocorreu entre os sócios originais nos primeiros anos do Mercosul. Só poderão fazer parte do regime de adequação itens tarifários incluídos nas listas de produtos sensíveis para a Venezuela nos respectivos PLCs bilaterais. A concessão de uma extensão do prazo de 4 anos por mais 4 pelo regime de adequação não estava prevista no Protocolo de Adesão e adiará ainda mais a liberalização do comércio entre os dois países. A isso se acrescenta a incerteza quanto ao conteúdo da lista de exceção,

¹⁴ Segundo o relator Tasso Jereissati: “Para dirimir dúvidas e preencher lacunas, durante a tramitação nesta Comissão, o Protocolo foi objeto de três requerimentos de informações ao Ministro das Relações Exteriores. O primeiro de minha autoria, de nº 445, foi aprovado pela Comissão Diretora do Senado Federal em 28 de maio de 2009, foi respondido pelo Chanceler Celso Amorim em 3 de julho; o segundo, de nº 596, de autoria do Senador Eduardo Azeredo, teve as informações enviadas em 29 de julho; e o terceiro, de nº 775, de autoria dos Senadores João Pedro e Eduardo Suplicy, respondido em 10 de setembro de 2009” (Parecer do relator Tasso Jereissati, apresentado na CRE em 29/09/2009).

ainda não negociada, que excluirá certamente produtos de interesse brasileiro.

Apesar dessas lacunas, nos termos da informação prestada pelo Ministério das Relações Exteriores, do ponto de vista do Brasil, o cronograma aprovado conclui os elementos centrais da negociação bilateral prévia à entrada da Venezuela no Mercosul, conforme disposto pelo Protocolo de Adesão (Parecer do relator Jereissati, p. 17, 29/09/2009).

O relator admitia claramente que as informações, conforme reiteradas demandas da oposição, “atendem ao requisito do Protocolo”, mas defende que as “dúvidas levantadas por diversos setores” justificariam “maiores cautelas”. A lógica do relatório pela rejeição do protocolo da Venezuela assentava-se em quatro pontos, a saber: 1) a Venezuela atrasou a conclusão dos trabalhos do GT; 2) as negociações foram feitas a posteriori; 3) porque haveria produtos na lista de exceção; e 4) porque o cronograma de liberalização foi estendido por mais quatro anos. Portanto, o relator se enredou em aspectos de natureza formal, sem considerar a argumentação substantiva de ganhos comerciais e estratégicos a serem obtidos a partir da aprovação do protocolo.

Portanto, o mais surpreendente no voto do relator, em sua análise enquanto representante do Estado brasileiro, foi a expressa preocupação com a democracia na Venezuela, fator reconhecido inicialmente como menor, mas que agora adquiria papel central na sugestão de rejeitar o protocolo de adesão. Inicialmente, o Senador Jereissati demonstrou a preocupação com a adequação daquele país à cláusula democrática vigente no Mercosul. Nesse sentido, admitiu que a cláusula dizia respeito somente a casos de ruptura democrática, não sendo, portanto, aplicável à atual situação da Venezuela. Ao mesmo tempo, reconhece que as eleições realizadas no país (quase uma a cada ano) foram legítimas, com o atestado de lisura endossado pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Segundo o relator:

Não há como ignorar a legitimidade das eleições havidas na Venezuela no que se refere ao Presidente Hugo Chávez. Porém, não se pode dizer que exista legitimidade no processo eleitoral como um todo.

Políticos são proibidos de concorrer, candidatos eleitos de oposição são praticamente impedidos de governar e mudanças políticas e no processo eleitoral são promovidas para privilegiar a eleição de candidatos comprometidos com o projeto chavista. Hoje, o presidente governa de forma quase ditatorial, uma vez que conta com um Congresso totalmente submetido a seus interesses. É bom lembrar o grave erro cometido pela oposição daquele país que retirou seus candidatos nas eleições para a Assembleia Nacional de dezembro de 2005, além de promover uma campanha abstencionista (Parecer do relator Jereissati, p. 20, 29/09/2009).

Após a apresentação do parecer, a base de governo fez um pedido de “vista coletiva”, com a intenção de apresentar um voto em separado se contrapondo como alternativa de voto na CRE ao parecer negativo do relator Jereissati. De fato, como epílogo provisório da tramitação da matéria, o governo conseguiu derrubar o parecer oficial da Comissão e aprovar o voto em separado de seu líder no Senado, Senador Romero Jucá do PMDB de Rondônia.

(iii) A aprovação no Plenário do Senado Federal

Nessa reta final de tramitação do protocolo, os argumentos econômicos foram ofuscados pelas avaliações do regime de governo venezuelano, ocupando grande parte do debate. A oposição utilizou uma infinidade de termos para definir o “modelo chavista” – ditatorial, neopopulista, caudilhismo, democracia totalitária –, fato demonstrativo por si só de que a ascensão dos governos esquerdistas na América Latina vinha sendo avaliada eminentemente pela ótica da instabilidade, como fazendo parte de uma zona cinzenta institucional, que oscilava entre democracia plebiscitária e ditadura. Ao mesmo tempo, as narrativas evidenciavam temor e até mesmo a defesa do restabelecimento da ordem por meios heterodoxos, como mostram os discursos de Heráclito Fortes, Raimundo Colombo e Mão Santa, respectivamente.

[...] é porque o atual Presidente da Venezuela dá motivos de sobra para que as dúvidas, as incertezas e as inseguranças aconteçam. Não se pode dizer que a Venezuela vive hoje uma ditadura, mas não se

pode dizer que a Venezuela está sob um regime de democracia plena. A Venezuela vive hoje um governo comandado por um militar da reserva e que tem um sistema de populismo, um populismo que a América Latina já tinha banido do seu meio e que agora tenta voltar com força total (Heráclito Fortes, DEM – PI, DSF 15/10/2009, p. 70489).

Este é um momento dos iguais. Vejam, por exemplo, os Presidentes Evo Morales, uma pessoa de origem indígena; Rafael Correa, um homem simples; Chávez; Ortega, na Nicarágua; Cristina Kirschner; Mujica, no Uruguai. E por que não falar do Lula e do Obama? A sociedade busca aquele que representa a parte igual, a média, a maioria da sociedade. Isso é bom, essa alternância é positiva, mas é em horas como esta, de mudança, que temos que, ao defender a democracia, proteger as instituições. São elas, as instituições, que garantem a democracia (Raimundo Colombo, DEM–SC, DSF 15/10/2009, p. 70505).

Então, aquilo não é democracia. Aquilo é a perpetuação... Aí está o símbolo maior que se irradia: Fidel Castro, para ele, para o menino ali do Equador, Correa, para o índio, o Morales, para o Padre reprodutor do Paraguai, para a Nicarágua. Em Honduras, graças ao patriotismo de suas forças militares, não perpetuaram isso (Mão Santa, PSC–PI, DSF 15/10/2009, p. 70496).

No embate governo/oposição sobre o caráter do regime, a Organização dos Estados Americanos (OEA) era mencionada ora para legitimar os resultados das urnas, seja por meio de eleições ou plebiscitos, ora para descredenciar a democracia, nesse caso, por meio do relatório sobre violação de direitos humanos pelo Governo Chávez, como no discurso do Senador Papaléo Paes (PSDB-AP).

Ao contrário do que o Governo brasileiro tem interpretado, a simples realização de eleições não define democracia plena. Ela é um componente necessário, mas não suficiente. Chávez se valeu das eleições, enquanto tinha alta popularidade, para afirmar seu poder e se tornar cada vez mais autoritário. Dir-se-ia que, a essa altura, já é um poder claramente ditatorial, porque ele domina o Congresso, domina a Suprema Corte, domina o tribunal eleitoral e; ao mesmo tempo em que cala a imprensa, silencia a oposição. Quando perdeu o último referendo, que lhe daria amplos poderes, ele simplesmente ignorou a derrota e seguiu adiante, com uma série de medidas autoritárias” (Papaléo Paes, PSDB-AP, DSF 15/10/2009, p. 70494).

Os sérios problemas enfrentados pelo sistema político venezuelano também ecoaram nos discursos de senadores governistas, com pleno reconhecimento da controversa figura de Chávez. O divisor de águas foi que os opositoristas lançaram mão da cláusula democrática como um impedimento legal para a entrada da Venezuela no Mercosul, por meio de uma avaliação qualitativa do regime venezuelano, enquanto que os governistas a interpretaram como mecanismo supranacional de controle e empecilho à ruptura democrática. De qualquer forma, a participação de um ator extracongressual acabou sendo decisiva nesse caso para dirimir o conflito ideológico que divide a própria coalizão governista. Em audiência pública no Senado brasileiro, o principal líder da oposição na Venezuela concedeu depoimento fundamental para fortalecer o argumento de que a rejeição do protocolo não atenderia aos anseios daqueles que se preocupavam com a democracia venezuelana. A seguir, trechos das falas dos senadores Romero Jucá (PMDB-RR) e Aloizio Mercadante (PT-SP), respectivamente.

Nós queremos a aprovação da Venezuela no Mercosul até como garantia dos direitos individuais e da democracia na própria Venezuela. Isolar a Venezuela não resolve o problema da democracia na América do Sul (Romero Jucá, PMDB-RR, DSF 15/10/2009, p. 70509).

Pergunto à oposição: em nome de quem eles falam? Da oposição venezuelana? A preocupação da oposição venezuelana, manifesta, aqui, na Comissão de Relações Exteriores, pela figura do seu principal líder, o Prefeito de Caracas, Antonio Ledezma, foi solicitar ao Senado brasileiro que aprovasse o ingresso da Venezuela. Exatamente porque a oposição venezuelana considera que o isolamento será pior para a causa da democracia na Venezuela; que a Venezuela, dentro do Mercosul, poderá ser cobrada pelo Parlamento do Mercosul, através de audiências públicas, de convite a ministros, de visitas, que hoje é impossível que ocorram. Portanto, a integração supranacional é uma garantia do processo democrático (Aloizio Mercadante, PT-SP, DSF 15/10/2009, p.70493).

Apesar de outros argumentos econômicos, jurídicos e também relativos à estratégia internacional do país terem sido levantados, que também indicavam uma clivagem ideológica dentro da base governista,

o ponto central foi a questão da democracia na Venezuela. Enquanto a oposição defendia que a cláusula democrática era um impedimento à entrada da Venezuela no Mercosul, o governo alegava que a mesma cláusula poderia servir de mecanismo supranacional capaz de impedir uma ruptura da democracia no país. E para que a balança pesasse a favor do argumento do governo, foi fundamental a participação do líder da oposição na Venezuela corroborando esse ponto.

A partir da atuação desse ator extracongressual, que diminuiu o conflito ideológico do assunto na base do governo no Senado, a votação seguiu o padrão partidário governo versus oposição, com a exceção dos votos contrários, mas esperados, dos senadores Jarbas Vasconcelos (PMDB-PE) e Collor (PTB-AL). O outro parlamentar do PMDB que votou contra foi o Senador Valter Pereira (PMDB-MS). O governo angariou 35 votos favoráveis, com 27 contrários à adesão da Venezuela, na votação do Projeto de Decreto Legislativo – PDS nº 430/08, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Votação nominal por partido - PDS nº 430/08

Partido	Sim	Não	Falta	Ausência justificada
DEM		12		1
PSDB		11	2	1
PMDB	9	2	2	3
PT	7		1	3
PTB	7	1		
PDT	4			2
PR	2		1	
PRB	2			
PSB	2			
PC do B	1			
PP	1			

PSC		1		
PSOL				1
PV				1
Total	35	27	6	12

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

Segundo comunicado do Senador Suplicy, seis senadores que estavam em missão oficial, na Conferência do Clima em Copenhague, pediram para informar que sua posição era favorável à aprovação do protocolo. Contando esses parlamentares e outros que discursaram contra, mas não estiveram presentes no dia da votação, teríamos um placar de 41 votos favoráveis e 33 contrários, mesmo assim uma votação “apertada”, que colocava em evidência o dissenso em torno do tema.

D) Ativação do poder de agenda enquanto enquadramento

Como se viu ao longo da narrativa, várias clivagens vieram à tona durante o processo legislativo. O aspecto distributivo interno esteve presente, com empresários vocalizando suas preocupações; a dimensão ideológica sempre sendo enfatizada pela oposição; a dimensão regional realçada pelas bancadas do norte e nordeste, devido à importância da Venezuela para a expansão das economias periféricas no Brasil; e, finalmente, a figura chave do PMDB como fiel da balança nas diversas fases de tramitação. No desenlace final desse processo, a questão ideológica foi a que mais pesou e criou obstáculos para a aprovação da matéria, que ao final foi garantida. A superação desse obstáculo, entretanto, só foi obtida por meio de uma estratégia alternativa de governança do Executivo que extrapolava os seus poderes institucionais de indução à cooperação dos parlamentares e que resumem todos os conflitos à clivagem governo *versus* oposição. Como essa divisão não foi inicialmente suficiente para garantir a passagem de uma política pública estratégica para o desenvolvimento, o Executivo somente obteve sucesso após a intervenção de atores extracongressuais e de um longo processo de negociação com a

oposição. No caso da Venezuela, o governo usou de forma bem-sucedida os atores externos para fazer prevalecer seus argumentos no debate. Não somente o governo soube enfatizar as vantagens econômicas para o país, mas também soube rebater de forma convincente o principal argumento da oposição, a saber, o de que a Venezuela não cumpriria a cláusula democrática do Mercosul. O presente estudo de caso, portanto, elucida o papel cumprido pelo uso do poder de agenda enquanto *framing*, que se revelou fundamental para que o Executivo aprovasse uma de suas políticas públicas centrais, políticas de expansão do capitalismo brasileiro via processo de integração regional.

CAPÍTULO II: O CASO DA PEC DE PRORROGAÇÃO DA CPMF

Neste capítulo examinamos os aspectos que diferenciaram a estratégia do governo no caso da CPMF em relação ao caso bem-sucedido da entrada da Venezuela no Mercosul, aspectos finalmente responsáveis pela derrota do governo no Plenário do Senado Federal. Serão analisados os elementos substantivos, entendidos como ativação de estratégias de *framing*, e regimentais, entendidos como uso do poder de agenda enquanto regras, da tramitação no Congresso Nacional do Projeto de Emenda Constitucional - PEC nº 50/2007.

A) O Congresso Nacional e a tramitação da PEC nº 50/2007

A PEC nº 50/2007 deu entrada na Câmara dos Deputados no dia 23 de abril de 2007. A emenda propunha a prorrogação da CPMF por mais quatro anos, além da manutenção da desvinculação das receitas da União (DRU). O governo tinha pressa, pois caso a emenda não fosse aprovada até o final do ano, não seria possível contar com a receita da CPMF no orçamento de 2008 devido ao princípio da anterioridade tributária. Além disso, por se tratar de emenda constitucional, o governo precisava de maioria qualificada nas duas casas, além da aprovação em dois turnos em cada uma delas.

B) A tramitação e o debate na Câmara dos Deputados

O Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) foi designado relator da matéria na CCJ no dia 9 de maio de 2007, entretanto, apenas em agosto a PEC apareceu como objeto de discussão. O governo tentou levá-la diretamente ao plenário, mas a oposição conseguiu prolongar a discussão com a formação de uma comissão especial para discutir a PEC. No dia 15 de agosto de 2007 a CCJ aprovou a admissibilidade da matéria, tornando a Comissão Especial o ponto focal da tramitação. Nessa comissão, após

a realização de quatro audiências públicas, o parecer do relator Antonio Palocci acabou obtendo aprovação em 14 de setembro de 2007. A PEC nº 50/2007 então adentra o Plenário da Câmara dos Deputados, sendo aprovada em primeiro turno no dia 19 de setembro de 2007 e em segundo turno no dia 9 de outubro de 2007. Nessa mesma data, a matéria é remetida ao Senado Federal.

Atores externos

Assim como no caso da Venezuela, a tramitação da CPMF contou com atores extracongressuais que interferiram no processo. Os empresários mais uma vez foram uma voz importante, a eles se juntando dois novos elementos utilizados como estratégia de enquadramento pelos congressistas, a saber, os governadores e a opinião pública de uma forma mais ampla.

Assim que a CPMF volta a ser discutida no Congresso, em agosto de 2007, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) divulga nota, no dia 2 de agosto de 2007, defendendo a redução da alíquota da CPMF para 0,20 em vez de 0,38, já em 2008. Além disso, cobra um calendário de redução gradual dessa contribuição até sua extinção. A nota da CNI será resumo dos argumentos que a oposição utilizará nos debates no Congresso Nacional, cujo núcleo consiste em que o aumento esperado na arrecadação de 2008 superaria a arrecadação do governo com a CPMF. Diante do incremento na receita, argumentou a CNI, o país deveria iniciar uma fase de contenção dos gastos públicos a partir da redução da CPMF. O órgão representativo das indústrias ainda afirmava que a contenção do gasto público seria passo essencial para a redução da carga tributária.

A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) também contrariava a prorrogação, chegando a organizar um abaixo-assinado reunindo mais de um milhão e meio de assinaturas opostas à prorrogação. As assinaturas foram entregues em seis carrinhos de supermercado na Câmara dos Deputados no dia em que o presidente dessa federação, Paulo Skaf, falou em uma das audiências públicas realizadas na comissão especial. A Ação Brasileira de Apoio ao Setor de Serviços (Abrasse) também

se manifestou contrariamente à prorrogação da CPMF, alegando que era o desejo da sociedade a redução da carga tributária com vistas à ampliação do emprego e da renda. Importante assinalar que essa associação também ajudou a FIESP a coletar as assinaturas do abaixo-assinado.

Além dos empresários, os governadores também tiveram um papel importante no trâmite da CPMF. A grande maioria dos governadores declarou-se favorável à prorrogação, e alguns, como Sérgio Cabral (RJ), Yeda Crusius (RS), Teotônio Vilela (AL) e Cássio Cunha Lima (PB) defenderam publicamente a prorrogação do imposto do cheque. Os governadores nordestinos chegaram inclusive a soltar um manifesto, a Carta de Salvador, dando total apoio à proposta do governo. Contudo, os governadores dos partidos de oposição pressionavam para que houvesse maior partilha dos recursos com os estados e municípios. José Arruda, por exemplo, governador do Distrito Federal pelo DEM na época, declarou que deveria ser rediscutida a divisão da receita oriunda da CPMF com os estados. Os governadores da oposição alegavam que a União centralizava excessivamente os recursos públicos, e esse foi um dos argumentos incorporados pela oposição para derrubar a CPMF. O PSDB tentou, ainda na Câmara dos Deputados, negociar a descentralização dos recursos como defendiam seus governadores, contudo, o governo se negou a ceder nesse momento. Como a demanda dos governadores foi frustrada, os tucanos fecharam posicionamento contrário nas votações seguintes à da CCJ. No Senado, o governo desencadeou nova rodada de negociações com o PSDB, tentativas todas malsucedidas. Após a decisão da bancada do Senado de abandono das negociações com o governo e de votar contra a PEC, os governadores de Minas Gerais e São Paulo ainda tentaram convencer seus representantes no parlamento de que a pior solução seria a extinção da CPMF e que, portanto, ainda deveriam negociar. Contudo, a pressão da bancada dos tucanos na Câmara para um posicionamento homogêneo do partido acabou prevalecendo – veremos adiante que, para não dividir o partido, posicionando-se contra o que fora negociado com os deputados, os senadores acabaram votando de forma unânime contra a prorrogação no Plenário do Senado.

Um último ator externo importante emergiu na forma que podemos chamar de “opinião pública”. Formaram-se alguns movimentos na sociedade para pressionar pelo fim do imposto, como o “Xô CPMF” liderado pelo Deputado Paulo Bornhausen do DEM. No dia da votação na CCJ, os deputados receberam inúmeras ligações e mensagens em seus celulares de integrantes desse movimento para votarem contrariamente à prorrogação.

O debate na Câmara dos Deputados

A aprovação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

No dia 16 de julho de 2007, o relator Eduardo Cunha apresentou relatório que modificava a PEC nº 50/2007. Ele acrescentou parágrafo excluindo a DRU da CPMF, além de determinar que 50% da arrecadação dessa contribuição permanecesse com os estados. Em 2 de agosto de 2007, a oposição estabeleceu acordo com o governo para que o relatório da CPMF fosse lido na CCJ, mas afirmou que insistiria num comportamento de obstrução. Assim, mais uma vez, no dia 8 de agosto de 2007, governo e oposição estabeleceram novo acordo para votar a PEC na CCJ. A oposição comprometeu-se em não obstruir a votação na CCJ enquanto o governo garantia que a emenda ainda passaria por uma comissão especial para ser analisada, não sendo enviada diretamente para o plenário.

No dia 13 de agosto de 2007, a cúpula do PSDB informou que apoiaria a CPMF desde que a alíquota fosse reduzida para 20% e que houvesse partilha da receita com estados e municípios. No dia seguinte, contudo, o governo informou que não aceitaria nenhuma modificação no projeto inicial, nem a redução da alíquota nem a partilha com estados. O governo alegava que a manutenção da Emenda seria essencial para manter o equilíbrio das contas públicas e que os estados e municípios já estariam sendo beneficiados com os repasses dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O governo argumentava que, sem os

recursos da CPMF, teria que tirar recursos do PAC. Diante do tamanho da base aliada na Câmara dos Deputados, maior do que o número necessário para a aprovação de emendas constitucionais, o governo parecia entender que poderia aprovar a matéria sem fazer concessões. Posteriormente o líder do PPS informou que o partido seguiria a mesma posição do PSDB.

O relator Eduardo Cunha, em 14 de agosto, apresentou outro parecer, dessa vez favorável à admissibilidade da PEC nº 50/2007, abrindo mão do substitutivo que tinha apresentado na semana anterior e que previa o compartilhamento dos recursos entre União, estados e municípios. Ele teria acatado a questão de ordem levantada pelo Deputado Flávio Dino (PCdoB-MA), que afirmava que competia à comissão especial discutir o mérito. A imprensa relacionou esse recuo do relator à indicação de seu aliado Luiz Paulo Conde para a presidência de Furnas. Apesar do acordo, a oposição dificultou a tramitação na CCJ, e o parecer somente foi votado no dia seguinte devido ao grande número de deputados inscritos para discursarem. O relatório foi aprovado por 44 votos a favor e 15 contra, como mostra o Quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Votação do Parecer na CCJ

Partido	Favorável	Contrário
PT	12	
PMDB	14	1
DEM		12
PSDB	5	1
PP	1	
PCdoB	1	
PSB	3	
PR	1	
PSC	2	
PDT	2	
PSOL		
PTB	1	
PTC	1	
PV	1	
PPS		1

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

O DEM votou de forma unida contra o parecer, ao passo que a maioria dos integrantes do PSDB na comissão foi favorável à admissibilidade da PEC. Os líderes do DEM manifestaram que não aceitariam nenhum acordo que não fosse a extinção da contribuição. Os tucanos, por seu turno, ainda não haviam fechado posicionamento contrário à prorrogação da CPMF, pois ainda negociavam com o governo a redução da alíquota e a partilha da arrecadação com os estados e municípios, na linha defendida por seus governadores. Segundo o líder do PSDB, seria incoerência postar-se contrariamente ao imposto, já que por cinco vezes suas bancadas teriam defendido a prorrogação. O Deputado Jutahy Júnior (PSDB-BA) afirmou, após a votação na CCJ, que o partido iria buscar a redução da alíquota na comissão especial.

Contudo, logo após a aprovação na CCJ, o Presidente Lula voltou a afirmar que não havia possibilidade de discutir a alíquota ou a divisão com os estados, e que seria irresponsável o Congresso não aprovar a CPMF nos termos em que o governo propunha:

Quem em sã consciência acha que o governo pode prescindir de R\$ 38 bilhões? Se não houver o dinheiro, o governo obviamente terá que cortar em outras coisas, da mesma forma que o trabalhador teria que cortar se tirassem 50% do seu salário.

A aprovação na comissão especial

A matéria seguiu para a comissão especial, que foi formada por 15 membros. A presidência coube ao Deputado Pedro Novaes (PMDB-MA) e a relatoria ao Deputado Antonio Palocci (PT-SP). Ocorreram quatro audiências públicas nas quais foram ouvidos ministros, economistas e tributaristas.

A primeira audiência, realizada no dia 4 de setembro de 2007, contou com as presenças dos ministros Guido Mantega, José Temporão, Luiz Marinho e Patrus Ananias.

O Ministro da Fazenda, Guido Mantega, vinculou diretamente a necessidade da receita oriunda da CPMF para a continuação dos programas sociais do governo e dos investimentos que, segundo ele,

vinham promovendo o crescimento econômico. De acordo com esse ministro, 42% dos recursos da CPMF eram destinados à saúde, 21% para o INSS e 21% para os programas sociais. Reafirmou que os estados e municípios já receberiam uma parcela da CPMF como na repartição do Fundo Nacional da Saúde, excluindo, assim, qualquer rediscussão acerca de uma nova divisão dos recursos entre os entes federativos. Destacou que a manutenção da CPMF seria imprescindível para a manutenção do ajuste fiscal – caso houvesse o corte, a consequência seria o desequilíbrio das contas públicas, afetando a confiança dos investidores, o que levaria à interrupção do crescimento. Além de cortes necessários nos investimentos sociais, ocorreria também significativa redução do superávit primário, o que, de novo, afetaria o fator confiança. Ponderou que uma desoneração da carga tributária poderia ser realizada, e que o governo já estaria estudando tal possibilidade, mas que isso deveria ser feito sobre a folha de salários e não com o fim da CPMF, pois assim poder-se-ia aumentar o emprego. Argumentou também que a CPMF foi importante instrumento da fiscalização no combate à sonegação. O ministro também defendeu o aumento das despesas na contratação de servidores, alegando que o aumento de 56 mil novos contratados previstos para o ano seguinte decorreu, na verdade, da substituição de servidores terceirizados.

O Ministro da Saúde, José Gomes Temporão, destacou a importância da CPMF para financiar o Sistema Único de Saúde (SUS). Luiz Marinho, Ministro da Previdência Social, argumentou que os recursos da CPMF seriam essenciais para o pagamento de mais de 2 milhões de beneficiários. Ao passo que o Ministro do Desenvolvimento Social, Patrus Ananias, afirmou que 79% dos recursos do Programa Bolsa Família viriam da CPMF.

No dia 4 de setembro de 2007 a bancada do PSDB decidiu por unanimidade fechar posição contra a prorrogação da CPMF. A decisão foi tomada porque a bancada se convenceu que o governo não precisava mais de tais recursos para bancar a saúde ou os programas sociais já que a arrecadação teria aumentado de forma expressiva.

No dia 5 de setembro de 2007 foi realizada a segunda audiência pública com as presenças do ministro do Planejamento, Paulo Bernardo,

e dos economistas Paulo Rabello de Castro e Celso Martone. O Ministro Bernardo voltou a defender a importância da prorrogação da CPMF como forma de garantir o equilíbrio fiscal e assim o crescimento econômico. Além disso, também afirmou que o governo não teria aumentado desproporcionalmente os gastos com pessoal. Os dois economistas, contudo, foram unânimes na condenação da CPMF. Paulo Rabello afirmou que a prorrogação significaria manter a improdutividade e a estagnação do país. O economista apresentou estudo de acordo com o qual a carga tributária viria aumentando ao custo da diminuição do Produto Interno Bruto (PIB). Celso Martone, por sua vez, defendeu que a CPMF era “mortal” para o mercado de capitais, e que o Brasil foi o único país que teria adotado tal tributo, apesar de suas imensas desvantagens, como, por exemplo, o de ser um imposto em cascata.

No dia 6 de setembro de 2007 foi realizada a terceira audiência, em que foram ouvidos o secretário da Receita Federal, Jorge Rachid, os ex-secretários Everaldo Maciel e Osires Lopes Filho, e o Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Denis Resenfeld. O titular à época foi o único a defender integralmente a prorrogação do tributo. Ratificou o argumento anteriormente apresentado pelos ministros de que a CPMF foi fundamental para manter o equilíbrio fiscal e de que a sua suspensão poderia prejudicar o alcance do superávit, o que poderia comprometer os programas sociais. Já Everaldo Maciel, secretário no período FHC, defendeu a prorrogação, mas ponderou que a carga tributária estava de fato aumentando e que o Estado estaria hipertrofiado. Osires Lopes foi categórico ao condenar a CPMF, alegando que era um dos piores tributos possíveis ao incidir sobre o consumo e sobre a produção. O economista da UFRGS foi enfático na defesa da derrubada da CPMF – segundo seu argumento, o Estado brasileiro teria recursos demais e o aumento de tributos não teria significado o atendimento das necessidades sociais. O aumento de recursos em mãos do governo, em verdade, propiciaria a manutenção de determinados luxos:

Dentre os quais o desperdício, a corrupção e o desvio de recursos públicos. A experiência mostra que Estados que muito arrecadam

são propensos ao desvio de recursos públicos. Aí aparece mensalão, aumento de gastos correntes, cargos comissionados, novas secretarias e novos ministérios.

No dia 11 de setembro de 2007, foi realizada a última audiência pública da comissão especial. Nela foram ouvidos o Presidente da Fiesp, Paulo Skaf, os economistas Raul Velloso e José Roberto Afonso e o Presidente do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), Gilberto Luiz do Amaral. Paulo Skaf entregou à comissão as 1,1 milhão de assinaturas recolhidas pela Fiesp e Abrasse pedindo a extinção da CPMF. Em seu depoimento, defendeu que a prorrogação não seria necessária diante do aumento da arrecadação – sua projeção era a de que em 2008 haveria um incremento de 70 bilhões de reais, não faltando recursos à saúde ou aos programas sociais. O economista Raul Velloso defendeu uma redução gradual da contribuição que viria acompanhada de uma contenção dos gastos públicos – argumentou inclusive em favor do estabelecimento de algum teto na despesa com pessoal. Afirmou, ademais, que a extinção produziria uma tendência positiva que permitiria o crescimento econômico, a diminuição da taxa de juros e conseqüentemente o aumento da arrecadação. Por seu turno, José Roberto Afonso afirmou que seria possível extinguir a CPMF sem qualquer prejuízo em termos de adequação orçamentária, sobretudo diante de suas desvantagens, como a de ser um tributo em cascata e regressivo. O Presidente do IBPT chamou atenção para a existência de bitributação na CPMF no pagamento via intermediação bancária de outros tributos.

Os líderes partidários tentaram convencer o governo a apresentar alguma modificação na proposta original, como indicar prazo para redução da alíquota da CPMF. O medo dos líderes era de que a proposta fosse modificada no Senado, onde a maioria do governo não era tão folgada quanto na casa baixa, e com isso a imagem da Câmara ficasse desgastada. Apesar dos apelos, o governo manteve a proposta intacta diante do tamanho da base governista na Câmara, que conferia ao governo margem ampla de apoio e boas condições para aprovar a matéria constitucional. Porém, após a realização da última audiência pública e vendo a dificuldade

que teriam em aprovar a prorrogação do tributo, o governo concordou em diminuir a alíquota da CPMF em 0,02% por ano nos quatro anos seguintes. Em verdade, o substitutivo apresentado pelo relator, Antonio Palocci (PT-SP) não previa tal redução, mas deixava tal possibilidade aberta por meio de lei ou de medida provisória. O governo entendeu que a redução de 0,02% não era suficiente para satisfazer a oposição e, portanto, era melhor unificar o discurso da base aliada e deixar em aberto a possibilidade de redução mediante lei.

No dia 13 de setembro de 2007 o substitutivo do Deputado Palocci foi à votação na comissão especial. A oposição tentou obstruir o processo apresentando inúmeros destaques, mas não conseguiu aprovar nenhum deles. Após oito horas de debates o governo conseguiu aprovar o substitutivo por 13 votos contra 5, já na madrugada do dia seguinte. Dessa vez, os partidos de oposição foram unânimes em sua posição contrária à prorrogação.

Quadro 4 – Votação do substitutivo na comissão especial

Partido	Favorável	Contrário
PT	4	
PMDB	3	
DEM		2
PSDB		2
PP	1	
PCdoB		
PSB	1	
PR		
PSC		
PHS	1	
PDT	1	
PSOL		
PTB	1	
PTC		
PV	1	
PPS		1

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

A aprovação no Plenário da Câmara dos Deputados

A dificuldade do governo em votar a emenda na comissão especial foi um prenúncio de que no plenário a oposição continuaria a tentar adiar a votação, já que o governo tinha pressa. A pressa do governo se dava em virtude de ser uma matéria constitucional e que, portanto, precisava ser aprovada em dois turnos na Câmara e no Senado. Além disso, era preciso aprovar a prorrogação da CPMF até o fim do ano para que vigorasse no ano de 2008. As audiências públicas realizadas na comissão especial demarcaram também os argumentos do governo e da oposição. Por um lado, os ministros alinharam o discurso em torno de (i) ser a CPMF um bom tributo, pois seria de fácil arrecadação e incidiria sobre os mais ricos, além de ser um instrumento no combate à sonegação; e de que (ii) foi fundamental para a manutenção do equilíbrio fiscal e para os programas sociais do governo. Por outro lado, todos os economistas e o representante das indústrias apoiaram a simples e cabal extinção do tributo, pois (i) seria regressivo e cumulativo; e (ii) a arrecadação da União teria aumentado de forma substancial, o que tornava a CPMF prescindível para a continuação dos gastos sociais e permitiria a desoneração tributária. Além disso, o governo poderia economizar com os gastos com pessoal que teria aumentado significativamente no Governo Lula.

Uma semana após a aprovação na comissão especial, o governo se apressou em colocar a matéria em votação no plenário. No dia 18 de setembro de 2007, o governo foi obrigado a retirar de pauta três medidas provisórias que travavam a ordem do dia para votações. No dia seguinte, a PEC é posta em discussão para decisão final da casa. A oposição, sobretudo o DEM, se esforçou para obstruir mediante encaminhamento de inúmeros requerimentos e emendas, resultando no adiamento da apreciação do parecer substitutivo de Palocci. Somente à meia-noite e meia de uma quinta-feira, restando ainda 35 emendas aglutinativas propostas pela oposição, votadas somente uma semana depois (quando se concluiu a votação em 1º turno, no dia 2 de setembro de 2007), é que o plenário da Câmara votou a PEC.

A emenda constitucional recebeu 338 votos favoráveis, sendo 114 contrários, portanto, 30 a mais do que o necessário (308) para aprovar a emenda constitucional. Na votação em segundo turno, ocorrida no dia 10 de outubro de 2007, a oposição mais uma vez se esforçou para obstruir o processo, fazendo com que a sessão terminasse às 4 horas da manhã do dia seguinte. Todavia, o governo novamente vence, com 333 votos a favor e 113 contrários (Tabela 3), e a prorrogação da CPMF é finalmente aprovada. O texto da PEC aprovado acabou sendo idêntico ao substitutivo apresentado por Palocci, o qual mantinha a alíquota de 0,38%, mas permitia que lei posterior a reduzisse.

Tabela 3 – Votação da PEC da CPMF no plenário da Câmara dos Deputados

Partido	Bancada	Sim	Não	Abstenção	Obstrução	Ausência**	% sim/bancada***
PMDB, PSC, PTC	106	87	8	1	1	9	82,0
PT	80	78					97,5
PSB, PDT, PCdoB, PMN, PHS, PRB*	77	68	4			5	88,3
PSDB	58	1	49		1	6	1,7
DEM	56	3	37		1	17	5,3
PR	43	39				4	90,7
PP	41	33	2			6	80,4
PTB	20	15	2			3	75
PV	14	11	3			0	78,6
PPS	13	2	9			2	15,4
PSOL	3		3			0	0
Total	511	337	117	1	3		

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

A Tabela 3 dá uma medida da importância da votação. Se comparada à Tabela 1, referente à votação da entrada da Venezuela no Mercosul, percebe-se que os níveis de disciplina partidária dos deputados foram bem mais altos. Todas as lideranças orientaram o voto de sua bancada. PPS, DEM, PSDB e PSOL indicaram votação contrária e os outros partidos

indicaram “sim”. Apenas 5% dos deputados do DEM não seguiram a liderança do partido, sendo que, no caso do protocolo de adesão, 18% (basicamente oriundos de estados do Norte e do Nordeste) votaram contra a orientação do partido. O PMDB também apresentou maior disciplina, 82% de sua bancada seguiu a liderança no caso da CPMF, enquanto que no caso do Protocolo, foram apenas 59%.

Os debates nos dois turnos seguiram a mesma tendência já indicada nos debates realizados nas audiências públicas: a base governista se valendo dos argumentos defendidos pelos ministros e a oposição empregando os argumentos dos economistas e dos representantes dos empresários. Uma linha de discussão referia-se às características tributárias da CPMF e a segunda linha dizia respeito à necessidade financeira do Estado a ser arrecadada via CPMF, ou, mais especificamente, à importância dessa contribuição para o equilíbrio fiscal e para os programas sociais do governo. Embora discutida a primeira linha, a oposição centrou-se mais na segunda linha, e o governo na defesa de que, sem os recursos da CPMF, o equilíbrio fiscal, os programas sociais e os investimentos ficariam prejudicados.

Em relação à primeira linha de argumentação, a oposição afirmava que a CPMF seria um tributo ruim, pois onera a cadeia de produção ao possuir natureza cumulativa, além de ser regressivo, incidindo, sobretudo, na parcela mais pobre da sociedade. O pronunciamento do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) é ilustrativo nesse ponto:

A CPMF atinge as famílias mais pobres, porque a tributação incide sobre a empresa jurídica, e a empresa repassa o gasto para o preço dos produtos. Quem é que não entende isso? O Governo transforma em massa de manobra a sua base. Sabe que o IPI, o ICMS, o ISS, o PIS e a COFINS também compõem o preço das mercadorias e serviços. As tributações regressivas destroem a competitividade, matam o poder aquisitivo dos trabalhadores brasileiros, e a tributação progressiva o Governo Lula e o PT não têm coragem de enfrentar. Por que não tributam progressivamente? Por quê? Qual é a razão para essa tributação nociva? (Luiz Carlos Hauly, Plenário da Câmara, 10.10.2007).

Já o governo defendia que era sobre os mais ricos que ocorria a maior incidência da CPMF. Alegavam que a base de cálculo incidia

sobre a movimentação financeira e, portanto, somente aqueles que possuíam conta bancária pagariam mais. Outro argumento levantado pelo Deputado Luiz Bassuma (PT-BA) no plenário foi que a CPMF teria sido um instrumento útil à fiscalização pelo governo no combate à sonegação fiscal. Ao contrário do que fora alegado pela oposição, os parlamentares da base aliada passaram a defender que a CPMF seria tributo não passível de sonegação. Ademais de fácil arrecadação, seria tributo dos mais justos, pois o impacto sobre os pobres dar-se-ia apenas sob a forma da destinação de recursos arrecadados e reinvestidos em programas sociais, como afirmou o Deputado Palocci (PT-SP):

O segundo aspecto a ressaltar é a destinação da CPMF. Muitos dizem que ela é injusta porque atinge os pobres. Ela atinge os pobres sim, nos programas que os atendem, e não na contribuição. Em 2006, apenas 27 milhões de brasileiros pagaram CPMF. Isso representa 14% da população, ou seja, aqueles que movimentam contas bancárias. Não me parece que sejam os mais pobres. Quatorze por cento pagaram, mas milhões de brasileiros receberam a CPMF no SUS, nas contribuições previdenciárias e nos programas de transferência de renda (Antonio Palocci, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

Contudo, os principais argumentos viriam de seus impactos econômicos. A oposição centrou principalmente em dois pontos: (i) no crescimento da carga tributária e das receitas; e (ii) no aumento dos gastos públicos. Argumentou-se que a arrecadação teria crescido bastante nos últimos anos ao custo do aumento da carga tributária e que, portanto, não seria mais necessária a manutenção de tal receita. A CPMF, em suma, teria sido criada para dar conta de uma necessidade excepcional de ajuste fiscal, daí seu caráter provisório, situação não mais presente diante dos superávits produzidos nos últimos anos. O crescimento das receitas, alegaram, seria mais do que suficiente para custear os programas sociais, como afirmou José Aníbal (PSDB-SP):

Avaliamos hoje o crescimento da carga tributária este ano, o crescimento das receitas, além do Orçamento, na faixa de quase 70 bilhões de reais, equivalente a 2 CPMFs. Isso mostra, de forma cabal, que, se este Governo se organizar melhor, como nunca antes se viu neste País, se partir para fazer políticas públicas de qualidade (a saúde

sempre está pedindo mais recursos e a educação tem o pior nível de recursos *per capita* da história deste Governo). Enfim, se este Governo se organizar melhor, a CPMF definitivamente não mais será necessária (José Aníbal, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

Além disso, o governo também poderia realocar recursos do orçamento dos gastos com pessoal. A oposição bradava que o aumento da receita não teria sido destinado à saúde, mas sim para o custeio da crescente contratação de pessoal, como discursou Paulo Renato Souza (PSDB-SP):

Como não há espaço para discutir a CPMF, que representa 1,4% do PIB? É claro que há! É claro que há espaço para colocar em debate a redução da CPMF. O Governo, volto a dizer, vive um período de abundância de recursos públicos. E esse período leva o Governo a ser bastante permissivo na expansão dos gastos públicos. Lembro-me de que apenas de gastos com pessoal, nos últimos 3 anos, houve aumento de 40 bilhões de reais, 20 bilhões em termos reais, descontada a inflação. Portanto, é uma CPMF apenas de gastos com pessoal! E por quê? Porque está sobrando dinheiro (Paulo Renato Souza, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

Outro argumento da oposição era o de que a desoneração da carga tributária com a extinção da CPMF traria efeitos positivos para a economia. Haveria mais dinheiro na iniciativa privada, o que propiciaria mais investimentos e maior crescimento econômico, o que faria a arrecadação crescer também. Caminhou nesse sentido a defesa da extinção da CPMF feita por Fernando Coruja (PPS-SC):

A retirada da CPMF vai prejudicar a política macroeconômica do país? O que eu ouvi nas audiências públicas? Todos aqueles que são contrários à CPMF são unânimes ao dizer que a retirada da CPMF vai proporcionar mais empregos, maior crescimento econômico do país e vai provocar um impacto absolutamente positivo nas contas públicas, porque vai diminuir a taxa SELIC e os juros (Fernando Coruja, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

Outro embate deu-se em torno da repartição de recursos entre os Entes federativos. A oposição alegava que a CPMF representava a centralização dos recursos nas mãos da União que vinha ocorrendo desde a Constituição de 1988. Essa centralização teria ocorrido sem a

contrapartida de uma nova divisão das competências, assim, a União estaria arrecadando mais do que estados e municípios e não teria arcado com mais responsabilidades. O governo respondia que já haveria uma repartição de receitas na própria CPMF, pois a União repassaria aos outros entes os recursos do Fundo Nacional de Saúde, por outro lado também os investimentos no PAC e nos programas de transferência de renda dirigiam-se aos estados e municípios. O debate entre os deputados Otávio Leite (PSDB- RJ) e Ricardo Barros (PP-RR), respectivamente, ilustra essa temática:

Discute-se, na verdade, como consequência desta votação, a concentração de poder no Brasil. Sabemos que o poder advém de força econômica, em se falando de estrutura administrativa, de capacidade de fazer, de cumprir as responsabilidades constitucionais, de realizar e melhorar a qualidade de vida do povo. Sabemos que, com esta medida, uma vez aprovada a CPMF, haverá o fortalecimento daquilo que, nos tempos da ditadura, era intitulado como a política do pires na mão. Em defesa da Federação brasileira, em defesa da desconcentração do poder, digo que a solução está no município forte, no estado forte, e não no Poder central forte (Otávio Leite, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

Esse recurso já é repartido com os municípios, porque vai diretamente ao pagamento de aposentados, do Bolsa Família, em recursos descentralizados do Ministério da Saúde e do PAB, para que cada Prefeito aplique no seu município em favor da saúde da sua gente. Portanto, a repartição da CPMF na prática já acontece. A CPMF é aplicada em cada município brasileiro através do pagamento das aposentadorias e do investimento em programas sociais e de saúde da população de brasileiros (Ricardo Barros, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

A base do governo rebateu a oposição argumentando principalmente que a receita gerada pela CPMF era essencial para o equilíbrio fiscal, como defendeu o Deputado Palocci (PT-SP):

Nenhum Governo pode abrir mão de 40 bilhões de reais do Orçamento de um ano para o outro. Se temos compromisso com o Brasil, com sua estabilidade econômica, conquistada a duras penas, e com o controle da inflação, conquistado depois de mais de uma década de esforço desta Nação, não podemos ser responsabilizados por colocar em risco

a estabilidade dos preços e a do País. Retirar 40 bilhões de reais do Orçamento é uma atitude impensável para o Parlamento brasileiro (Antonio Palocci, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

Os líderes dos partidos da base aliada defenderam sua posição como favoráveis à CPMF através do argumento de que era essencial não só para a saúde, mas para a continuação dos programas sociais e para o financiamento da previdência. O Deputado Luciano Castro (PR-RR) defendeu a continuidade na destinação da receita da CPMF aos programas sociais ao dizer que “cuidar da saúde também é investir em programas sociais, para dar melhores condições de vida ao povo”. Jovair Arantes (PTB-GO) foi na mesma direção:

Quando o Governo usa uma parte dos recursos arrecadados pela CPMF para pagar os aposentados do Brasil, os velhinhos que precisam dos recursos para comprar seu remédio, para aplicar inclusive em alimentação dentro de sua casa, está investindo na saúde. Quando investe nos programas sociais, na alimentação do pobre no Brasil, também investe na saúde do povo brasileiro. O Brasil inteiro é prova disso. A aprovação do povo ao Governo Lula se dá graças à alocação dos recursos da CPMF para a alimentação. E o restante dos recursos é integralmente destinado ao Ministério da Saúde para programas sociais (Jovair Arantes, Plenário da Câmara, 19.9.2007).

Deve-se destacar que, embora muitos deputados da base parlamentar tenham também defendido os gastos sociais propiciados pela receita da CPMF, vários outros propugnavam por uma redução gradual da alíquota, demanda que não foi atendida até então pelo governo. O deputado Renato Molling chegou a afirmar no plenário que “o Governo deveria também propor a diminuição gradativa da CPMF, para que nós, Deputados, pudéssemos votar apoiando o governo e chegar em nossas bases com alguma explicação”. Era um indício de que a matéria dividia a própria base, extrapolando assim a divisão governo e oposição, que, em regra, determinava as votações no Congresso. O governo não quis conceder na Câmara dos Deputados, já que tinha larga maioria para aprovar matérias constitucionais. Contudo, tal posicionamento acabou sendo o principal motivo de sua não aprovação no Senado. Como vimos

previamente e no caso da Venezuela, matérias politicamente sensíveis, como é o caso da CPMF, em governos supermajoritários requerem, para sua passagem, a multiplicação de estratégias para induzir a cooperação parlamentar, em particular, requerem a ativação de estratégias de enquadramento do debate em seu favor. Nesses casos, a manipulação dos poderes de agenda enquanto regras, calibrando a posição do partido, deve ser feita em conjunto com a busca de apoios e atores extracongressuais relevantes. O PMDB, o partido mediano, de fato apoiou o governo na Câmara, embora a imprensa, seguindo a estratégia de enquadramento negativo da oposição, tenha noticiado que tal apoio teria se dado em troca da liberação de emendas parlamentares e de postos nos segundo e terceiro escalões. Até o fim do debate na Câmara, todavia, o governo não havia contado com nenhum ator externo significativo em defesa de sua argumentação; pelo contrário, todos os não políticos que participaram das audiências públicas colecionaram elementos contra a prorrogação da CPMF, o que fora largamente utilizado pela oposição no debate em plenário. Além disso, ao contrário do que seria ideal no sentido de ativação de *framing*, havia no âmbito da opinião pública uma ruidosa movimentação contra a aprovação da PEC.

Os governadores apoiavam a prorrogação e talvez fossem a peça-chave fora do Congresso para determinar a cooperação da oposição. Contudo, os governadores dos partidos de oposição apoiavam a prorrogação de forma condicional e inicialmente fizeram pressão para que houvesse maior partilha de receitas. Restava apenas partir para uma maior negociação com a oposição. Os líderes dos partidos governistas tentaram pressionar o governo a fazer concessões, mas o governo preferiu ceder apenas no Senado, o que seria determinante para o fracasso do governo no conjunto do processo.

C) A tramitação e o debate no Senado Federal

Quando a matéria chega ao Senado, o governo decide alterar sua postura. Embora detentor de maioria nessa casa, sua vantagem sempre

fora mais frágil do que na Câmara. Para ter seu projeto aprovado, o Executivo precisava contar com 49 votos, sendo sua bancada composta por 53 parlamentares. O governo, contudo, sabia de antemão que parte da base aliada se posicionava contrariamente ao tributo e que, portanto, seria necessário negociar também com a oposição, em especial, o PSDB, sobretudo porque os governadores tucanos temiam perder os repasses feitos pela União para a saúde nos estados sob sua administração. O apoio dos governadores José Serra e Aécio Neves, entretanto, desde sempre esteve condicionado à alteração na partilha dos recursos, fato que aumentava a pressão para que o governo cedesse em relação à sua proposta original.

O governo se reuniu diversas vezes com a bancada tucana no Senado logo após as audiências públicas que ocorreram na CCJC para tentar chegar a um acordo. O governo propôs estender a isenção do tributo para todos os que ganhassem até R\$ 4,3 mil por mês, além de admitir estabelecer um limite para o crescimento dos gastos públicos. Também houve propostas de corte de outros tributos, mas não houve proposta de redução da alíquota. No entanto, a bancada de senadores tucanos sofria com uma dupla pressão. De um lado, os deputados tucanos pressionavam os senadores a seguir o posicionamento contrário à prorrogação, já que na Câmara o PSDB tinha votado quase que integralmente pela extinção da CPMF. Por outro lado, os governadores tucanos pressionavam os senadores para apoiar a continuidade da CPMF diante do temor em perder recursos para os estados. Yeda Cruisus (RS), Aécio Neves (MG), José Serra (SP), Cássio Cunha Lima (PB) e Teotônio Vilela Filho (AL) eram todos favoráveis à prorrogação da contribuição. Contudo, diante do perigo de dividir o partido, os senadores tucanos rejeitaram a proposta do governo alegando insuficiência de garantias. O Senador Tasso Jereissati declarou ainda que se faria necessária a redução de alíquota, como por eles proposta ao governo, de 0,20 já em 2008, ou uma maior faixa de isenção, como condição para que o PSDB aceitasse discutir a proposta governamental.

Como era de se esperar, por se tratar de matéria politicamente sensível, o Governo Lula teve de enfrentar também divisões em sua coalizão de apoio, que se configurou mais delicada no Senado, aonde, como vimos, o governo não contava com ampla maioria. Assim, após a frustrada tentativa de negociar com o PSDB, o governo acabou voltando-se para a sua própria base de apoio na Câmara Alta, que fornecia, no entanto, indícios evidentes de que dissidências ideologicamente motivadas surgiriam mais cedo ou mais tarde.

A liderança do PMDB, que detinha a maior bancada com 20 Senadores, apoiou o governo, mas declarou que iria buscar com o governo a redução progressiva da alíquota. Desde logo houve duas dissidências, as dos Senadores Jarbas Vasconcelos (PE) e Mão Santa (PI). Pedro Simon era outro indeciso. O senador gaúcho foi um dos que apresentaram emendas na CCJC pedindo que houvesse maior partilha da receita da CPMF com estados e municípios. A liderança de seu partido chegou inclusive a substituí-lo na votação do relatório na CCJC quando seu apoio ao governo ainda era incerto. Posteriormente, o Senador Geraldo Mesquita (AC) também declarou que iria votar contra a prorrogação.

O governo também encontrou dificuldades com outros partidos da base aliada. Os Senadores Jefferson Peres (AM), Osmar Dias (PR) e Cristovam Buarque (DF) exigiam que o governo sinalizasse a redução progressiva da alíquota para votarem favoravelmente à PEC. A questão da contenção de gastos também foi mencionada. O Senador Jefferson Peres chegou a afirmar que *As duas coisas estão interligadas, se o governo fizer um plano de contenção poderá cortar alíquota*. O líder do PSB também defendia a redução da alíquota para reduzir a carga tributária.

Diante das demandas de PMDB, PDT e PSB, o Ministro Mantega anunciou, no dia da votação da matéria na CCJC, que já em 2008 poderia haver redução da alíquota da CPMF de 0.02% por ano. Isso seria feito por meio de medida provisória, e portanto, a proposta poderia ser votada tal como fora enviada pela Câmara, providência que resolveria a restrição imposta pelo fator pressa já que, pela lei da anterioridade, não haveria tempo hábil para voltar à Câmara para apreciar as modificações.

Além disso, o governo também anunciou a desoneração da CPMF da contribuição previdenciária para quem ganhasse até R\$ 2.894,00. O Senador Mercadante afirmou também que o governo atenderia a reivindicação de impor um limite nos gastos públicos por meio do projeto de lei do Senador Romero Jucá (PMDB-RO), que determinava o limite de despesas do governo com pessoal em 2,5%.

Com isso o governo conseguiu aprovar o relatório do líder do governo, o Senador Romero Jucá (PMDB), na CCJC e enviar a matéria para votação no plenário. Contudo, o Executivo ainda não tinha garantia de que a sua base votaria unida. Além dos senadores cujo posicionamento seria incerto ou absolutamente contrário ao tributo, havia aqueles que manifestavam resistência em apoiar o governo. À lista de senadores contrários do PMDB (Jarbas Vasconcelos, Mão Santa e Geraldo Mesquita), juntaram-se os nomes de César Borges (PR-BA), Expedito Júnior (PR-RO) Romeu Tuma (PTB-SP), Mozarildo Cavalcanti (PTB-RR). Romeu Tuma, César Borges e Mozarildo Cavalcanti haviam se filiado recentemente a seus partidos, tendo sido anteriormente quadros do DEM, partido ideologicamente distante do Governo Lula. Expedito Júnior também já tinha sido filiado a um partido de oposição ao Governo Lula, o PPS, e era anteriormente membro do próprio PSDB. Tudo isso somado, era forte o indício de que as dissidências representavam conflitos ideológicos importantes dentro da base governista.

Para superar essa divisão, o governo voltou a demandar o apoio dos governadores. O Governador Ivo Cassol (RO) tentou convencer o Senador Expedito Júnior, assim como outros governadores pressionariam outros senadores da oposição, face à divisão na base do governo. O Senador Cícero Lucena (PSDB-PB) declarava ter sido pressionado pelo Governador Cássio Cunha Lima, assim como o senador Jonas Pinheiro (DEM-MT) pelo Governador de Mato Grosso, Blairo Maggi (PR). Nas vésperas da votação da matéria no plenário, diante da resistência da base tucana no Senado em aceitar a voltar a negociar com o governo, os governadores voltaram a defender o apoio à prorrogação. O Senador Marconi Perillo (PSDB) chegou

a afirmar no dia 12 de dezembro de 2007, um dia antes da votação no Plenário do Senado que:

Os governadores estão fazendo uma pressão muito forte sobre a bancada. O governador José Serra [PSDB-SP] está convencido de que faltarão recursos para saúde, mas esperamos uma proposta concreta que envolva também desoneração tributária sobre a folha de pagamento e a melhoria do perfil do gasto público.

O governo tentou negociar até o último minuto com a oposição por intermédio dos governadores. A eminência de uma divisão na bancada tucana veio com a proposta do governo na véspera da votação, no dia 12 de dezembro de 2007, de destinar os recursos da CPMF integralmente à saúde. Parte dos senadores mostrou-se propícia a votar com o governo, mas o partido, pelo fato de até então ter feito forte oposição à matéria, decidiu indicar voto contrário à prorrogação, sem liberação de bancada. Mais uma vez a unidade interna do partido pesou mais e os senadores resistiram à investida final dos governadores. O DEM também ameaçou punir os senadores que cedessem às pressões dos governadores, e assim a sua bancada votou unida contra a PEC. Em uma derradeira tentativa, o próprio Presidente Lula enviou carta à Mesa do Senado encaminhando duas outras, uma do Ministro Guido Mantega e outra do Ministro José Múcio Monteiro. Nelas, o governo propôs duas alternativas: ou o Senado aprovava a CPMF por um ano apenas enquanto se discutisse a reforma tributária, ou a prorrogava por quatro anos com os recursos integralmente destinados à Saúde. Os líderes do DEM e do PSDB, os senadores José Agripino e Arthur Virgílio, embora encarassem positivamente a iniciativa, reagiram afirmando que suas bancadas não poderiam mais negociar. Segundo tais líderes, a proposta deveria ter sido feita na Câmara dos Deputados quando, destacou o líder do PSDB, o seu partido tentou negociar com o governo e esse não se mostrou disposto a ceder. O Senador Marconi Perillo (PSDB-GO) reafirmou a posição do seu líder e enfatizou que os deputados do PSDB não poderiam ser prejudicados pela intransigência do governo em negociar com eles:

Até uma semana atrás, não havia disposição alguma do Governo

em negociar quaisquer termos que pudessem trazer à mesa, concretamente, a Oposição para um diálogo que resultasse em uma saída, em uma solução que, efetivamente, pudesse resolver algumas questões que nos afligem e que nos trazem, permanentemente, a esta tribuna para o debate democrático, colocando, com clareza, nossas opiniões, nossas ideias. Não havia, portanto, nenhuma disposição para o diálogo. Os deputados tentaram o tempo todo buscar o entendimento com o Governo. Não foram ouvidos. Muitas foram as tentativas da Oposição, na Câmara, para que pudéssemos construir uma saída que resultasse, efetivamente, na destinação dos recursos para a saúde. Os deputados não podem ficar desmoralizados com suas posições (Marconi Perillo, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

Sem nenhum voto da oposição e com as seis dissidências da base governista, o governo foi derrotado no plenário por 45 votos favoráveis contra 33 votos contrários.

A tramitação na CCJC e a realização de audiências públicas

No primeiro dia de audiências, 30 de outubro de 2007, falaram os economistas José Roberto Afonso, Paulo Rabelo de Castro e Samuel Pessoa. Os dois primeiros já tinham comparecido às audiências da comissão especial na Câmara dos Deputados e repetiram seus argumentos diante dos senadores. José Roberto Afonso voltou a afirmar que a União não estaria se submetendo à lei de responsabilidade fiscal devido aos gastos crescentes e defendeu a tese de que primeiro seria preciso que a carga tributária parasse de crescer para, assim, cortar os gastos. Ele destacou também que a CPMF representaria um reforço da tendência centralizadora no âmbito da Federação. Paulo Rabelo de Castro voltou a afirmar que a carga tributária no país estaria aumentando ao custo da diminuição do PIB e que a extinção da CPMF possibilitaria a retomada do crescimento, retomada capaz de repor em poucos anos a perda de arrecadação.

No dia 31 de outubro de 2007, foram ouvidos o Professor de Economia da USP Márcio Nakane, o Presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB, Antonio Carlos Rodrigues do Amaral, o Deputado

Federal Antonio Palocci, o Presidente da Confederação Nacional das Instituições Financeiras e o Presidente da Fiesp, Paulo Skaf. O Professor Márcio Nakane foi o depoimento mais favorável à CPMF entre os atores externos. Ele defendeu que a CPMF seria um dos tributos que menos gera distorção na economia, pois, apesar de ser cumulativo, suas vantagens de fácil arrecadação, baixa alíquota e grande poder arrecadatório superariam seus defeitos. Contudo, ponderou que a carga tributária estaria beirando o limite do suportável e que seria, portanto, razoável que houvesse uma redução gradual. Gabriel Jorge Ferreira acompanhou o último ponto destacado por Nakane, mas discordou das características tributárias positivas atribuídas à CPMF e afirmou também que uma redução na carga tributária provocaria crescimento econômico devido ao estímulo à iniciativa privada. Paulo Skaf voltou a insistir no aumento da arrecadação e das despesas do governo, que teriam crescido mais do que a receita. Diante disso, apresentou proposta de rearranjo orçamentário de forma a suprir o corte de receita com o fim da CPMF, defendendo assim que seria possível extingui-la. O Deputado Palocci ponderou que o aumento da arrecadação teria se dado, na verdade, pelo aumento da formalização da economia e não do aumento de alíquotas. Sobre a necessidade de se manter a receita da CPMF, afirmou que não seria possível garantir que a tendência ao aumento de arrecadação iria continuar e que a perda abrupta de 40 bilhões poderia prejudicar seriamente o equilíbrio fiscal. Retomou, ademais, o argumento de ser a CPMF um tributo progressivo, não passível de sonegação e produtivo.

No último dia de audiência, 1º de novembro de 2007, depuseram o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, o Ministro da Saúde, José Gomes Temporão e o Ministro do Planejamento, Paulo Bernardo. O Ministro Guido Mantega afirmou que, muito embora a arrecadação estivesse subindo e possibilitando superávits crescentes, a receita arrecadada em excesso encontrar-se-ia quase que totalmente vinculada (com repasse aos estados e municípios, despesas obrigatórias e resultado primário). O que sobrava livremente para o governo, segundo esse ministro, seria utilizado no PAC e no Programa Bolsa Família. José Gomes Temporão afirmou que

os recursos da CPMF seriam destinados sim ao financiamento da saúde. O Ministro Paulo Bernardo destacou a importância da manutenção do equilíbrio fiscal, equilíbrio seriamente comprometido sem a receita da CPMF, tendo em vista a existência de um ambiente de negócios estável.

Após a realização das audiências públicas, o parecer da relatora da matéria na CCJC, Kátia Abreu (DEM-TO), foi colocado em votação no dia 13 de novembro de 2007. Depois de ter substituído os senadores Mozarildo Cavalcanti e Pedro Simon e de ter oferecido uma proposta atendendo aos pedidos da base aliada, o governo conseguiu derrotar o relatório da senadora e aprovar o substitutivo de seu líder Romero Jucá em votação apertada com 12 votos a favor e 9 contrários. A oposição votou unida e o governo sofreu uma dissidência no PMDB como demonstra o Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Votação do Substitutivo na CCJC

Partido	Favorável	Contrário
PT	5	
PMDB	5	1
DEM		4
PSDB		4
PP		
PCdoB		
PSB	1	
PR		
PSC		
PHS		
PDT		
PSOL		
PTB	1	
PTC		
PV		
PPS		

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

Em seu relatório, a Senadora Kátia Abreu (DEM-TO) utilizou-se de vários argumentos levantados pelos expositores nas audiências públicas. Além de acusar a CPMF de ser um tributo regressivo e cumulativo, também alegou que essa contribuição tornaria o setor produtivo brasileiro menos competitivo. A relatora afirmou que a finalidade do governo ao querer prorrogar a CPMF seria somente a de continuar a financiar os aumentos dos gastos públicos acima do crescimento do PIB. Rebateu também o argumento de que a sua extinção prejudicaria o Programa Bolsa Família – segundo ela, o custeio desse programa social poderia ocorrer através da contenção em outros gastos ou da utilização de receitas não empenhadas. E, por fim, ratificou o argumento apresentado por alguns economistas associando o fim da CPMF à possibilidade de uma queda nas taxas de juros cobradas pelos bancos, abrindo caminho para mais crescimento econômico.

O parecer vencedor, do Senador Romero Jucá (PMDB-RR), insistiu no argumento do governo de que a verba da CPMF era essencial para a manutenção do equilíbrio fiscal. Além disso, somente assim poder-se-iam garantir os programas sociais e os investimentos do PAC. Ele citou também pesquisas que demonstravam o efeito positivo e significativo de uma possível queda no resultado fiscal sobre a expectativa inflacionária e, por aí, sobre a tendência positiva na taxa de juros. No âmbito mais propriamente financeiro, o relatório do senador ainda destacou que o governo se comprometia a estudar a desoneração do tributo. Ele também rebateu as características tributárias imputadas à CPMF pela oposição. O senador citou estudo que demonstrava que o caráter regressivo da CPMF seria mínimo. Além disso, também destacou a importância do tributo como ferramenta auxiliar no combate à sonegação fiscal.

A derrubada da PEC no Plenário do Senado Federal

O debate no Plenário do Senado Federal resumiu de forma exemplar os conflitos envolvidos na discussão da CPMF. O primeiro ponto a ser destacado é que a matéria sempre foi politicamente

sensível, o que fez eclodir dentro da base governista conflito de natureza ideológica – conflito agravado, da perspectiva do governo, pela característica supermajoritária da coalizão comandada pelo Governo Lula. Na Câmara, onde a maioria do governo sempre foi mais ampla, tal conflito não deu o tom da dinâmica parlamentar, embora indícios de sua existência aparecessem através de manifestações de descontentamento e resistência de alguns deputados em apoiar o governo em todas as instâncias. No Senado, a frágil maioria evidenciou a divisão ideológica existente na base governista. O PMDB, partido pivotal, conseguiu convencer parte de seus senadores, ainda insatisfeitos com o acordo firmado entre o governo e a base aliada que previa diminuir gradativamente a alíquota. O acordo foi útil para angariar alguns votos dentro do partido, mas a divergência ideológica não deixou de estar presente, como fica claro na fala do Senador Valter Pereira (PMDB-MS):

Ministros de Estado e técnicos do Governo não conseguiram afastar a imputação de que a Fazenda Pública é movida por um insaciável apetite que parece não ter fim. Já os agentes econômicos que se engajaram nos debates demonstraram de forma cabal que a excessiva incidência de impostos acarreta graves prejuízos, graves sequelas ao País. A principal delas é a atrofia do desenvolvimento econômico (Valter Pereira, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

O senador destacou que apoiava o governo somente em razão do acordo firmado com a base aliada. O Senador Osmar Dias (PDT-PR) afirmou também que somente se posicionou favoravelmente porque o governo tinha aceitado reduzir a alíquota. Ele chegou inclusive a entregar à Mesa o acordo assinado por escrito.

Contudo, não houve entendimento suficiente para que parlamentares da base ideologicamente mais distantes do governo, como os que tiveram passagem pelo DEM ou PPS, mudassem seu posicionamento, o que ficou claro com o discurso do Senador César Borges (PR-BA):

O Brasil vive um bom momento econômico, com crescimento, com equilíbrio fiscal, com acumulação de reservas acima da dívida externa, com sucessivos recordes de arrecadação. Aí pergunto, Sr. Presidente: por que o Governo, então, não divide com a sociedade os ganhos fiscais

que o País vem obtendo? Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, eu saí do Democratas e me filiei ao Partido da República no mês de outubro e nunca me foi cobrada nenhuma posição prévia sobre a questão da CPMF, um imposto a que, pelo caráter injusto de alcançar igualmente ricos e pobres, sempre me coloquei contrário aqui neste Senado, durante cinco anos. Ao mesmo tempo, o meu Partido é liberal e tem a percepção de que o Estado não pode ser maior que a sociedade. O papel do Estado é dar condições para que a sociedade produza a riqueza de que o País necessita.

Sempre defendi, nesta Casa, a redução da carga fiscal, não por ser contra o Governo, mas por acreditar na força da livre iniciativa para criar riquezas. Fiz isso como governador diminuindo impostos e aumentando as receitas. Por isso, Sr. Presidente, mantendo a minha coerência, votarei contra a CPMF (César Borges, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

Diante da impossibilidade do governo em conquistar os votos dos senadores de sua base, que se dividiu a partir de um conflito ideológico, o governo deveria ter buscado alguma forma de acordo com a oposição. E o fez no Senado, mas, como destacou o líder do PSDB, Arthur Virgílio, o governo deveria ter iniciado a negociação na Câmara, ocasião na qual os tucanos haviam decidido negociar, e assim não tornar tão custosa uma mudança de postura da bancada do partido no Senado. Ele afirmou que, mesmo contrariando os interesses dos governadores tucanos, era mais importante manter a unidade do partido e que, portanto, a bancada no Senado não poderia contrariar a decisão da bancada na Câmara.

Como já citado acima, a pressão dos governadores foi forte, inclusive no seio dos senadores da oposição. No plenário o governo tentou novamente utilizar-se desse ator estratégico, tal como aparece no pronunciamento de Aloizio Mercadante (PT-SP) e Tião Viana (PT-AC), respectivamente:

Poderia citar – não para constranger, mas para ajudar a argumentar – o Governador Cássio Cunha Lima: “A saúde está ruim com a CPMF, pois ficará muito pior sem a CPMF”. Posso citar Yeda Crusius: “A CPMF é uma necessidade indispensável à saúde”. Posso citar o Governador José Serra, que hoje no Jornal Nacional pedia: “Se houver vinculação à saúde, vamos votar”. Ou o Governador Aécio Neves: “É na verdade uma vitória do País a CPMF voltar às origens e complementar os investimentos na saúde” (Aloizio Mercadante, Plenário do Senado

Federal, 12.12.2007).

E olhem os números! Senador Antonio Carlos Valadares, como seria possível um estado, por exemplo, como a nossa querida Bahia, do Senador César Borges, que recebe R\$2,524 bilhões por ano de CPMF e só arrecada R\$2,036 bilhões, pode ficar sem os recursos da CPMF? Como a Bahia vai ficar sem R\$2,5 bilhões por ano, que a CPMF gera para ela? É um estado que não gera aquilo que a CPMF dá. Quando eu olho para o poderoso estado de São Paulo, fico pensando como São Paulo vai ficar sem R\$6,649 bilhões que a CPMF gera todos os anos para que sejam investidos (Tião Viana, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

Do lado da oposição, e como fator decisivo, o ator extra-congressual era outro – os senadores alegavam que votar pela extinção da contribuição corresponderia ao clamor da “opinião pública”:

E ouçam o que diz a rua, as vozes da rua, Presidente Garibaldi. Ouçam as vozes da rua, Senador Flexa Ribeiro, na minha mão. Aqueles que diziam, lá quando eram oposição – já vou terminar, Sr. Presidente –, que votavam com a voz da rua, olhem aqui, Senadores, peço à TV Senado que mostre este gráfico tirado agora do *site* da Globo, agora, às 18h40, Senador Romero Jucá. Olhe o que diz a população brasileira. O eleitor vota, Senadores e Senadoras: 78,14% não querem a CPMF – *site* da Globo, agora, quentinho. Como é que eu não vou votar com essa voz, Senadora Kátia Abreu? (Mário Couto – PSDB/BA, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007)

A discussão, do ponto de vista substantivo, dividiu-se nas mesmas duas linhas já levantadas na Câmara, de um lado as características tributárias do imposto e de outro a necessidade financeira da prorrogação. A diferença foi que, no Senado, a primeira linha foi também importante, sobretudo no que tange ao caráter progressivo ou regressivo do imposto. O governo defendia que a contribuição seria um dos tributos mais progressivos, além de sua receita destinar-se, sobretudo, aos mais pobres, chegando o Senador Gerson Camata (PMDB-ES) a apelidá-la de imposto “Robin Hood”. A seguir, pronunciamentos nesse sentido dos senadores Gerson Camata, Ideli Salvati e Aloizio Mercadante, respectivamente:

E a maneira de fazê-lo, Sr. Presidente, Sr^{as} e Srs. Senadores, é exatamente apoiando e aprovando a prorrogação da CPMF, este

imposto “Robin Hood”, que vai tirar de quem tem mais e levar para quem tem menos ou quase nada (Gerson Camata, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

A arrecadação que vem da CPMF é: 72% vem de empresas, 28% vem de pessoa física; mas desses 28%, 17% vem de pessoas que ganham mais de R\$100 mil por ano. Portanto, é uma arrecadação que vem dos que mais detêm a riqueza. A CPMF sustenta o SUS, 85% da rede hospitalar, as aposentadorias rurais da nossa população pobre e humilde de todo o País e o Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza (Ideli Salvati, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

Há outro debate fundamental neste plenário: o debate se a CPMF é ou não um instrumento de distribuição de renda na Nação. O argumento básico OFIN é que, como é um imposto indireto e incide sobre os produtos, ele é regressivo. É verdade o argumento. Mas se esquecem de dizer que o ICMS é sete vezes mais regressivo que a CPMF, que o PIS e o COFINS são quatro vezes mais regressivos que a CPMF (Aloizio Mercadante, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

A oposição alegava que a contribuição não seria benéfica aos mais pobres, pois incidiria mais nessa parcela da população ao estar embutida nos preços, para o Senador Álvaro Dias:

Robin Hood? A CPMF Robin Hood, que tira dos ricos para beneficiar os pobres? Ao contrário. A CPMF é Robin Hood às avessas, porque penaliza, sim, mais os pobres, proporcionalmente, em benefício, quem sabe, dos ricos que podem embutir nos preços dos produtos que comercializam aquilo que recolhem de impostos para o Erário (Álvaro Dias, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

E, finalmente, a oposição voltou a insistir no ponto de que a receita da CPMF não seria mais necessária. Os senadores continuaram a argumentar que havia excesso de arrecadação e que esse excesso estaria sendo utilizado para cobrir os gastos do governo e não os programas sociais. Assim, se o governo cortasse as suas despesas, poderia haver uma diminuição da carga tributária sem que fossem prejudicados os gastos sociais, como defendeu o Senador José Agripino (DEM-RN):

Senador Arthur Virgílio, V. Ex^a sabe tanto quanto eu que, até outubro, desprezando a arrecadação de estados e municípios, o excesso de arrecadação só da União, aquilo que a União não esperava arrecadar e arrecadou atingiu R\$36 bilhões. A CPMF atingiu R\$30 bilhões. Se

a CPMF não tivesse existido nunca ou se tivesse sido encerrada, só com aquilo que o Brasil não esperava arrecadar e arrecadou tinha arrecadado tudo que a CPMF deveria ter destinado para a educação, para a saúde, para o Fundo de Pobreza, para a Previdência, para tudo, e ainda sobravam R\$6 bilhões. Então, se a saúde vai acabar porque a CPMF vai acabar, é porque o Governo pretende aplicar o excesso de arrecadação, certamente, em coisas que não nos interessam: TV pública; contratação de 26 mil petistas; criação de 38 Ministérios. Ai não! Ai é ganância irresponsável. Ai é irresponsabilidade de quem não sabe governar. E cabe a nós criticar e aplicar as reprimendas e as correções de rumo. Ah, vai acabar o Bolsa-Família! O Bolsa Família está dentro desses 36 bilhões de excesso de arrecadação. O Governo tem condições de abrir mão da CPMF, porque está com excesso de arrecadação, porque a economia vem crescendo graças a Deus e ao plano internacional (José Agripino, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

O governo rebatia argumentando que a receita da CPMF ainda era essencial para a manutenção do equilíbrio fiscal, já que a continuidade do superávit não poderia ser garantida ao depender da conjuntura internacional. Além disso, seria a receita da CPMF que possibilitava os programas sociais do governo, como argumentam Francisco Dornelles e Aloizio Mercadante, respectivamente:

A CPMF responde por uma arrecadação de aproximadamente R\$40 bilhões, o correspondente a 6% da arrecadação do Governo Federal, e a sua eliminação, neste momento, 20 dias antes do início do ano fiscal, traria enormes dificuldades para a administração financeira do País, exigindo três posicionamentos: um corte drástico nos investimentos, com reflexos extremamente graves no processo de crescimento, com reflexos também nos estados e municípios; um corte também drástico nos programas sociais do Governo, atingindo as pessoas de baixa renda; um aumento do endividamento, com reflexo sobre a taxa de juros e o equilíbrio fiscal (Francisco Dornelles, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

Dizem aqui tribunos da Oposição: “Há um excesso de arrecadação. Vamos abrir mão da CPMF”. O excesso de arrecadação era uma conjuntura econômica internacional muito favorável e muito especial. Não é sustentável, não é garantido e, portanto, não podemos abrir mão da CPMF como fonte de tributo (Aloizio Mercadante, Plenário do Senado Federal, 12.12.2007).

Mesmo com a tentativa do governo em reverter a eminente derrota, mediante propostas chegadas ao Senado junto com as duas cartas mencionadas anteriormente, isso não foi suficiente para quebrar a unidade partidária do PSDB ou convencer os senadores da base aliada mais distantes ideologicamente do governo. Como mostra a Tabela 5, a PEC, com 45 votos favoráveis e 34 contrários, foi finalmente derrubada. Em suma, dado que seriam necessários no mínimo 49 votos favoráveis, o governo não logrou prorrogar a CPMF.

Tabela 5 – Votação da PEC da CPMF no plenário do Senado

Partido	SIM	NÃO	Falta	Ausência justificada
DEM		14		
PSDB		13		
PMDB	16	3		
PT	12			
PTB	4	1		1
PDT	5			
PR	2	2		
PRB	2			
PSB	2			
PC do B	1			
PP	1			
PSC				
PSOL		1		
PV				
Total	45	34	0	1

Fonte: Dados do Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON/IESP/UERJ).

CAPÍTULO III: CONCLUSÃO

A votação da CPMF, assim como no caso do Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, gerou importante conflito ideológico no interior da base governista. Dada a natureza supermajoritária da coalizão de apoio ao Governo Lula, em matérias politicamente sensíveis, como foram os casos relatados nos capítulos anteriores, as divergências ideológicas fazem com que a clivagem entre governo e oposição deixe de dar o tom da dinâmica no Parlamento. Nesses casos, o apoio unido do partido pivotal, no caso o PMDB, passa a ser duvidoso, tornando necessário o recurso pelo *agenda setter* a estratégias alternativas à reiteração do uso de suas vantagens institucionais. Para ser bem-sucedido, ele deve combinar duas estratégias, ambas envolvendo a utilização do poder de agenda entendida como capacidade de enquadramento do debate. A primeira é estabelecer os termos de negociação com a oposição e a outra é a ativação de apoio junto a atores externos para delinear os termos de debate de forma favorável a agenda do governo.

No caso da Venezuela, o governo soube usar os atores externos para estabelecer os termos do debate de forma favorável. O governo pôde contar em uma audiência pública com o depoimento do líder da oposição à Chávez para que a argumentação mais importante da oposição, relativamente à questão democrática na Venezuela, fosse derrubada, além de ter tido o apoio argumentativo de diversas lideranças acadêmicas em suas diversas audiências públicas. Na maioria das vezes, tais intervenções atentaram para os benefícios comerciais a serem auferidos pelos estados do Norte e do Nordeste com a entrada no bloco de um país de fora do circuito do Cone Sul. Isso acabou por ativar interesses empresariais e sindicais relevantes em favor da política. No caso da CPMF, em todas as audiências, seja na Câmara, seja no Senado, os depoimentos dos atores que não eram representantes do governo, como os economistas e os empresários, foram praticamente unânimes na condenação do tributo, na tese de que a arrecadação teria crescido e de que os gastos públicos

teriam aumentado sobremaneira e que, portanto, seria possível extinguir a CPMF caso houvesse uma contenção nas despesas do governo. O único economista mais favorável ao tributo limitou-se a defender as características tributárias da CPMF, argumento que não foi determinante nas discussões.

Os governadores foram os atores que mais contribuíram para a tese do governo de que a receita da CPMF seria essencial para a Saúde. O governo tentou utilizar esse trunfo ao pedir a intermediação deles junto aos senadores de oposição. O grande fracasso desse ator externo foi não ter convencido parte da bancada do PSDB e os senadores dissidentes da base a apoiar a prorrogação do tributo. Contudo, como vimos no Capítulo 2, tal insucesso deu-se, sobretudo, em virtude da resistência inicial do governo em utilizar a estratégia de negociar com a oposição já na Câmara dos Deputados, negociar, sobretudo, os termos argumentativos aceitáveis para os opositoristas, acossados que eram pela forma com que a matéria vinha sendo enquadrada na “opinião pública”. O PSDB inicialmente apoiava a prorrogação, tanto que na CCJ votou com o governo. Mas, a relutância do governo em negociar concessões no projeto quando de sua tramitação na Câmara dos Deputados, em especial no que tange à diminuição da alíquota, fez com que o partido se fechasse na oposição. Esse fato tornou muito custosa qualquer mudança de posição da bancada tucana no Senado, quando o governo se dispôs a negociar, já que colocava em jogo a própria unidade do partido. Enfim, embora contasse com a predisposição de apoio de importante ator externo, os governadores, capazes, em determinadas circunstâncias, de induzir a balança em seu favor, nessa matéria, que dividiu a base ideologicamente, o governo não soube utilizar-se da estratégia básica nas ocasiões nas quais o poder de agenda enquanto regras é insuficiente: induzir a cooperação de parlamentares da oposição através da utilização eficiente do poder de agenda como enquadramento, na busca hegemônica do melhor argumento.

Acuado com o bombardeio de formadores de opinião contrários ao imposto, no caso da CPMF, o governo ficou com o estigma de ser favorável à política unicamente para sustentar uma cada vez mais pesada estrutura

administrativa. No caso do protocolo de adesão, o governo logrou dividir a oposição ao demonstrar, por meio da estratégia de enquadramento, os benefícios locais da política e o papel de líder internacional que o país vinha exercendo via expansão do seu capitalismo acoplada à integração econômica e política regional. Em ambos os casos, esteve sempre presente o exercício dos poderes de agenda enquanto regra – a todo momento, parlamentares eram substituídos em comissões, pareceres alternativos foram prolatados, votações estabelecidas por meio do controle de pauta. Entretanto, em um caso, o da entrada da Venezuela no Mercosul, o governo esteve na ofensiva na disputa pelo *framing*, enquanto que no caso da CPMF, em pouquíssimas ocasiões o governo parecia defender outra coisa senão a capacidade de sustentação de uma máquina estatal onerosa e historicamente ineficiente.

Referências:

- ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. New York, John Wiley & Sons, 1951.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. Two faces of power. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.
- BLACK, Duncan. *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press, 1958.
- COX, Gary. The organization of democratic legislatures. In: WITTMAN, Donald A.; WEINGAST, Barry R., *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- GEORGE, Alexander L.; BENNET, Andrew. *Case studies and theory development in the Social Sciences*. MIT Press, Cambridge, 2005.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.
- KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative organization*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991.
- LOWI, Theodor. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, v. 16, p. 677-715, 1964.
- MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SIMÕES, Paula Guimarães. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, p. 187-201, 2012.
- MCKELVEY, Richard D. Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, n. 19, p. 472-82, 1976.
- OLIVEIRA, J. Amâncio; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 43, no 2, p. 108-129, 2000.

RIKER, William. The heresthetics of Constitution-making: the Presidency in 1787, with comments on Determinism and Rational Choice. *American Political Science Review*, v. 78, p.1-16, 1984.

SALISBURY, Robert H. The analysis of public policy: a search for theories and roles. In: RANNEY, Austin (Ed.). *Political science and public policy*. Chicago: Marklam, 1968.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1960.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. The institutional foundations of committee power". *American Political Science Review*, n. 81, p. 85-103, 1987.

WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William. The industrial organization of Congress. *Journal of Political Economy*, n. 96, p. 132-63, 1988.

WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little and Brown, 1992.

WILSON, James. The politics of regulation. In: MCKIE, James W. (ed.). *Social responsibility and business predicament*. Washington: D.C., 1974.