



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - PPGCS

FÁBIO RIBEIRO MACHADO

O AUMENTO DO PROTAGONISMO DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO NA
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DAS EMENDAS E PROJETOS
DE LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

CAMPINA GRANDE -PB

2023

FÁBIO RIBEIRO MACHADO

O AUMENTO DO PROTAGONISMO DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO NA
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DAS EMENDAS E PROJETOS
DE LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais, da Universidade Federal de Campina
Grande, para a obtenção do título de Doutor em
Ciências Sociais.

Área de concentração: Desenvolvimento, Ruralidades e
Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo.

CAMPINA GRANDE - PB

2023

M149a

Machado, Fábio Ribeiro.

O aumento do protagonismo do Poder Legislativo brasileiro na formulação de políticas públicas : análise das emendas e projetos de leis na Câmara dos Deputados / Fábio Ribeiro Machado. - Campina Grande, 2023.

108 f.

Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2023.

"Orientação: Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo."

Referências.

1. Poder Legislativo. 2. Projetos de Leis. 3. Emendas Parlamentares. 4. Câmara dos Deputados. 5. Relação Executivo-Legislativo. 6. Políticas Públicas. 7. Ruralidades. 8. Portal SigaBrasil. I. Melo, Clóvis Alberto Vieira. II. Título.

CDU 342.52(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIAS SOCIAIS
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

FÁBIO RIBEIRO MACHADO

O AUMENTO DO PROTAGONISMO DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DE EMENDAS E PROJETOS DE LEI NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais como pré-requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Aprovada em: 28/02/2023

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCS/UFMG

Orientador

Prof. Dr. Ronaldo Laurentino de Sales Júnior - PPGCS/UFMG

Examinador Interno

Prof. Dr. José Maria de Jesus Izquierdo Villota - PPGCS/UFMG

Examinador Interno

Profa. Dra. Kelly Cristina Soares - PPGCP/UFMG

Examinadora Externa

Prof. Dr. Saulo Felipe Costa - PPGCP/UFMG

Examinador Externo



Documento assinado eletronicamente por **RONALDO LAURENTINO DE SALES JUNIOR, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 15/03/2023, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo Felipe Costa, Usuário Externo**, em 27/03/2023, às 18:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **KELLY CRISTINA COSTA SOARES, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 25/04/2023, às 15:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **JOSE MARIA DE JESUS IZQUIERDO VILLOTA, PROFESSOR**, em 20/06/2023, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR(A) DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 25/06/2023, às 11:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **3134154** e o código CRC **BC23FA54**.

*A Célia e Antônio, meus pais.
In memoriam
A Raíssa, Fábio Filho e Ana Célia, meus filhos.
A Raimundo Nonato Santos, meu mestre.
In memoriam*

AGRADECIMENTOS

Ao professor Clóvis Alberto Vieira de Melo, meu orientador e amigo. Na elaboração deste trabalho, tive a satisfação de contar com sua inestimável ajuda e orientação, sem as quais esse trabalho não teria sido escrito.

Aos professores do PPGCS/UFCG pelo apoio, especialmente a Luís Henrique Hermínio Cunha, Mércia Rejane Rangel Batista e José Gabriel Silveira Correa, com quem aprendi muito ao cursar suas disciplinas.

Aos funcionários do PPGCS/UFCG, Rinaldo Rodrigues da Silva e Claudiana Tavares Medeiros de Sousa, pela atenção, presteza e apoio constantes.

Aos meus colegas da Unidade Acadêmica de Ciências Sociais – UACS/CH/UFCG, pelo apoio e torcida, particularmente aos meus amigos Maurino Medeiros de Santana e Vanderlan Francisco da Silva. “Amigo é coisa para se guardar do lado esquerdo do peito”.

Aos componentes da banca examinadora da tese de doutorado, Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo, Dr. Ronaldo Laurentino de Sales Júnior, Dr. José Maria de Jesus Izquierdo Villota, Dra. Kelly Cristina Soares e Dr. Saulo Felipe Costa.

Minha gratidão especial à professora Dra. Kelly Cristina Soares por ter participado das bancas do Seminário de Tese e da Qualificação. Nas duas oportunidades eu fui agraciado com suas valiosas críticas, questionamentos e sugestões.

Ao professor Dr. Saulo Felipe Costa pelos encontros, interlocuções e por ter integrado a banca examinadora de Qualificação. Obrigado pelas críticas precisas e sugestões a esse trabalho.

Ao professor Dr. Ítalo Fittipaldi, da Universidade Federal da Paraíba – UFPB, por haver participado da banca do Seminário de Tese. Suas críticas e sugestões foram de grande valia.

Aos colegas de turma da pós-graduação pelo convívio e troca de experiências, em particular à Ana Paula Silva dos Santos, pela amizade, solidariedade e compartilhamento dos bons e dos difíceis momentos.

Aos meus alunos do curso de graduação em Ciências Sociais do campus I da UFCG: Felipe Rodrigues Braga, Kaio Pereira dos Santos e Lucas Porto Santos. Vocês foram providenciais na montagem do banco de dados.

Eu tenho um débito particular com Dayane Rossy Pereira de Oliveira e Pedro Nascimento. Vocês me ajudaram como só os amigos fazem. Estiveram juntos comigo na maior parte do trabalho, trocando ideias, apresentando sugestões, e me dando apoio nos momentos mais difíceis desse percurso, até o final.

À Valquíria Pereira da Cunha, que mesmo distante, me ajudou permanentemente de todas as formas. Sem a sua ajuda, terminar esse trabalho teria sido ainda mais difícil. Muito obrigado pela sua presença.

Por fim, o principal agradecimento é a Lara Lanny, minha companheira, que tem participado do enredo da minha vida há mais de uma década. Obrigado por tudo.

RESUMO

O Congresso Nacional está assumindo papel de maior protagonismo na formulação de políticas públicas. Observa-se o avanço gradual da agenda legislativa passando do Executivo para o Legislativo. A aprovação da PEC nº 86/2015, sugere o aumento desse protagonismo do Congresso na formulação dessas políticas. Em face dessa realidade, a pesquisa analisou o papel e a magnitude da Câmara dos Deputados na formulação de políticas públicas no Brasil. Trata-se de uma pesquisa descritiva, cuja unidade de análise são os projetos de leis e as emendas parlamentares, referentes aos anos de 2003 a 2018. Foram analisados 637 projetos de leis referentes às *policies*, propostos pelos Deputados Federais, coletados no Portal da Câmara dos Deputados, e 117.830 emendas parlamentares individuais, coletadas no Portal SigaBrasil referentes ao mesmo período. Para analisar os projetos de leis, foi utilizado uma abordagem quanti-quali, já em relação as emendas parlamentares, optou-se por utilizar uma abordagem quanti-quantitativa, resultando numa análise descritiva dos dados. Os resultados indicam um aumento do protagonismo dos Deputados Federais que apresentaram proposições relacionadas a políticas públicas, principalmente a partir de 2011. Por outro lado a pesquisa revelou, de uma maneira geral, que a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo não contribuiu para o aumento desse protagonismo através da apresentação das emendas individuais.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Projetos de Leis; Emendas parlamentares; Câmara dos Deputados; Relação Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

The National Congress is taking on a more prominent role in formulating public policies. A gradual advance of the legislative agenda is passed from the Executive to the Legislative. The approval of PEC n° 86/2015 suggests an increase in the role of Congress in formulating these policies. In view of this reality, the researchers analyzed the role and magnitude of the House of Representatives in formulating public policies in Brazil. This is descriptive research, whose unit of analysis is the draft laws and parliamentary amendments, referring to the years 2003 to 2018. A total of 637 bills referring to policies, proposed by Federal Deputies, collected on the Portal of the House of Representatives, and 117,830 individual parliamentary amendments, collected on the SigaBrasil Portal, referring to the same period, were analyzed. To analyze the draft laws, a quantitative-qualitative approach was used, in relation to the parliamentary amendments, it was decided to use a quantitative-quantitative approach, resulting in a descriptive analysis of the data. The results indicate an increase in the role of Federal Deputies who presented proposals related to public policies, mainly from 2011 onwards. On the other hand, the research revealed, in general, that the approval of the Impositive Budget PEC did not contribute to the increase of this role through the presentation of individual amendments.

Keywords: Legislative Power; Draft Laws; Parliamentary amendments; House of Representatives; Executive-Legislative Relationship.

LISTA DE QUADROS E GRÁFICO

Quadro 1- Institucionalismos em perspectiva comparada segundo Hall e Taylor	33
Quadro 2 - Histórico de Mudança do Processo Orçamentário	63
Quadro 3 – Histórico recente do avanço do legislativo na formulação de políticas públicas	73
Quadro 4 – Variáveis utilizadas na pesquisa para os Projetos de Lei.....	75
Quadro 5 – Variáveis utilizadas no banco de dados das Emendas Parlamentares	77

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –Número de Parlamentares que apresentaram projetos de lei sobre políticas públicas e que fazem parte da base do governo na Câmara dos Deputados (2003-2018).....	80
Tabela 2 - Números de projetos de lei sobre políticas públicas apresentados por parlamentares na Câmara dos Deputados por Região (2003 – 2018).....	82
Tabela 3 - Situação dos projetos de lei na Câmara dos Deputados (2003-2018).....	83
Tabela 4 - Status da tramitação dos projetos de lei na Câmara dos Deputados (2003-2018)	85
Tabela 5 - Tipo de política pública dividido em “concentrada” e “difusa”	86
Tabela 6 - Origem dos projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados (2003-2018)	87
Tabela 7 - Número de projetos apresentados por área da política pública na Câmara dos Deputados (2003-2018).....	88
Tabela 8 - Número e Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais ao Orçamento da União– 2003/2018.....	90
Tabela 9 – Percentual das Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais em Relação ao Orçamento Público – 2003/2018	91
Tabela 10 – Número de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais por Partido Político em Relação ao Tipo de Orçamento – 2003/2018	92
Tabela 11 – Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais por Governo – 2003/2018.....	94
Tabela 12 – Destinação Geográfica, Número e Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais ao Orçamento da União– 2003/2018	94
Tabela 13 – Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais por Função em Relação ao tipo de Orçamento (2003 – 2018)	95

LISTA DE SIGLAS

Constituição Federal - CF
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania - CCJ
Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI/CPMI
Emenda Constitucional - EC
Frente Parlamentar do Empreendedorismo - FPE
Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO
Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF
Lei Orçamentária Anual - LOA
Medida Provisória - MPV
Partido Comunista do Brasil - PCdoB
Partido Democrático Trabalhista - PDT
Proposta de Emenda à Constituição - PEC
Partido União Brasil - PFL/DEM/União Brasil
Procuradoria Geral da República - PGR
Podemos - PHS/PODE
Projeto de Lei - PL
Plano Plurianual -PPA
Projeto de Lei Complementar - PLC
Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA
Movimento Democrático Brasileiro - PMDB/MDB
Partido da Mobilização Nacional - PMN
Progressistas - PP
Cidadania - PPS/CIDADANIA
Republicanos - PRB
Projeto de Lei - PL
Partido da República - PRONA/PL/PR
Patriota - PRP/PATRIOTA
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro - PRTB
Partido Socialista Brasileiro - PSB
Partido Social Cristão - PSC
Partido Social Democrático - PSD

Partido da Social-Democracia - PSDB
Partido Socialismo e Liberdade - PSOL
Partido dos Trabalhadores - PT
Partido Trabalhista Brasileiro - PTB
Agir - PTC/AGIR
Avante - PTdoB/AVANTE
Partido Verde - PV
Rede Sustentabilidade - REDE
Solidariedade – SDD/ PROS
Supremo Tribunal Federal - STJ

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
1 AS TEORIAS QUE CONFORMAM O DEBATE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO LEGISLATIVO NA CIÊNCIA POLÍTICA	21
1.1 O institucionalismo	21
1.2 O neoinstitucionalismo	24
1.2 Variedades do neoinstitucionalismo	29
1.2.1 O institucionalismo histórico	30
1.2.2 Institucionalismo da escolha racional	31
1.2.3 Institucionalismo sociológico.....	32
1.3 As teorias positivas sobre a organização do legislativo	33
1.3.1 O modelo distributivista	34
1.3.2 O modelo informacional	37
1.3.3 O modelo partidário	39
2 A RELAÇÃO EXECUTIVO – LEGISLATIVO NO BRASIL	43
2.1 Bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo.	43
2.2 Sobre as interações entre os poderes Legislativo e Executivo na produção de políticas públicas	45
2.2.1 Os estudos legislativos no Brasil	45
2.2.2 Visões opostas sobre a definição de políticas públicas por meio da produção legislativa no Brasil: detalhando o debate	49
2.2.3 Visões teóricas acerca dos estudos sobre as relações entre os poderes Legislativo e Executivo	52
3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA INFLUÊNCIA DO LEGISLATIVO SOBRE O ORÇAMENTO	57
3.1. O orçamento e sua dimensão política	57
3.2 Elementos do processo orçamentário	61
3.3 Orçamentos autorizativo e impositivo	63
3.4 O Poder Legislativo e o aumento do seu protagonismo na formulação de políticas públicas	70
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	75
5 DADOS E DISCUSSÕES	78
5.1 A produção do Legislativo: uma abordagem descritiva sobre os Projetos de Lei referentes às <i>policies</i>	79

5.2 A produção do Legislativo: uma abordagem descritiva sobre as Emendas Individuais dos Deputados Federais.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	104

INTRODUÇÃO

Quem formula políticas públicas no Brasil? O que cabe ao Poder Legislativo na formulação dessas políticas? O entendimento geral é de que cabe ao Poder Legislativo a produção de *polity*: normas, regras, regulamentos e códigos. Mas, será que o poder do Congresso brasileiro se limita apenas a essas atribuições mencionadas? As evidências parecem indicar que não. No decorrer do tempo o Congresso passou a formular *policies* também. Diante desse quadro o presente trabalho tem como objetivo analisar o papel e a magnitude da Câmara dos Deputados na formulação de políticas públicas no Brasil.

Esse é um tema pouco abordado pela literatura em Ciência Política no Brasil¹. A propósito das emendas parlamentares, muitas das vezes não se considera que nessas proposições o Legislativo está participando da formulação de políticas públicas. Geralmente a literatura mostra uma preocupação em saber qual o impacto eleitoral e como as emendas parlamentares são utilizadas como instrumento de barganha. (PEREIRA E MUELLER, 2002). A preocupação dos estudos produzidos na Ciência Política nacional tem sido nesse sentido. Mas pouco se tem dado atenção ao fato de que o Congresso Nacional está executando boa parte do orçamento, haja vista a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, que pressupõe a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, à razão de 1,2% da receita corrente líquida.² Ou seja, ele destina o orçamento para aquilo que ele acha adequado.

Tem-se observado que o Congresso Nacional está assumindo papel de maior protagonismo na formulação de políticas públicas. A produção de leis federais tem passado por transformação gradual, com o avanço da agenda legislativa passando do Executivo para o Legislativo.

Estudo realizado por Almeida (2015), mostrou que deputados e senadores ganhavam cada vez mais protagonismo na elaboração de leis e políticas públicas —, fato este intensificado a partir de 2018. A mudança mais visível na produção legislativa foi o forte crescimento do número de leis de origem parlamentar que, desde 2008, tem sido em quantidade maior que as do Executivo. A parcela de leis não orçamentárias oriundas desse Poder caiu para 50% em contraste com a média anual de 76%, nos anos 1995-2004 (que inclui entre as leis as medidas

¹ A apresentação e discussão da literatura pertinente a essa temática será objeto do capítulo 2 desse trabalho.

² É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br> | acesso em 20/06/2022.

provisórias reeditadas com alteração). Para efeito de comparação, na legislatura 2011-2014, essa média foi de apenas 38%.

Ainda de acordo com o estudo mencionado, outra mudança percebida diz respeito à “normalização” do processo legislativo, no sentido da maior oportunidade dada às comissões técnicas do Congresso para exercerem sua função, que é examinar as proposições. Isso tem sido possível pela acentuada redução no uso de medidas provisórias e do procedimento de urgência, aos quais as lideranças governistas recorriam para submeter proposições diretamente ao plenário. Em 2005, a parcela de leis que passaram normalmente pelas comissões permanente foi de 65%, contra a média de 30% nos dez anos anteriores. Na última legislatura, esse movimento perdeu intensidade, apresentando média anual de 48%.

Nessa mesma direção, Santos (2022) aponta que em levantamento feito pela *Action RelGov*³ a pedido da Frente Parlamentar do Empreendedorismo (FPE), demonstrou que houve um aumento na aprovação de propostas de origem do Legislativo, enquanto as matérias propostas pelo Executivo caíram nos anos de 2012 a 2021. Nos últimos 20 anos houve uma sequência de ações que trouxeram a responsabilidade de tomar a decisão final sobre as matérias para o Congresso Nacional. Por exemplo: a questão da mudança das medidas provisórias de 2001, que entrou em vigor em 2002, a questão de travar a pauta, a criação das comissões especiais para votar as PECs e a obrigatoriedade de votar os vetos trouxe poder aos parlamentares.

Esse mesmo estudo aponta que dados da Câmara dos Deputados corroboram essa tendência de avanço do Congresso Nacional. Comparando o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007) com o governo do presidente Bolsonaro, o número de proposições do Executivo aprovadas pelo Poder Legislativo despencou de 323 para 180, e a quantidade de medidas provisórias que perderam a eficácia saltou de 09 para 70. Já o número de PLs, PLCs, PECs e MPs enviados à Câmara Federal também decresceu: de 419 no primeiro mandato de Lula para 248 no governo de Bolsonaro.

A comparação entre o primeiro mandato do governo Lula e o governo do ex-presidente Bolsonaro é a mais discrepante, mas a série histórica demonstra que a queda do protagonismo do Poder Executivo em relação ao Congresso Nacional foi aumentando nos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer. E, de 2018 em diante, a mudança de cultura institucional se consolidou de vez, de acordo com a publicação da Revista Consultor Jurídico.

³ A *Action RelGov* é uma consultoria personalizada de monitoramento, estratégia e ação em relações institucionais e governamentais.

No momento atual quem decide se uma medida provisória cairá ou não é o presidente da Câmara, uma vez que ele estabelece quem será o relator. Isso revela que ele tem o poder de deixar essas proposições perderem a validade ou serem votadas em cima da hora. Tudo isso mostra que o maior número de projetos aprovados teve sua origem no Legislativo, em comparação com as proposições do Executivo.

Um fato marcou o início gradativo do protagonismo do Congresso Nacional frente ao Executivo: a mudança no trâmite das medidas provisórias, por meio da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, que dispôs sobre emendas, e passou a exigir a formação de comissão mista e prazos de tramitação para o desenrolar processual.

Outro ponto de virada ocorreu quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (MDB-SP) no ano de 2009, considerou que as MPs só trancariam a pauta nos casos de sessões ordinárias e nas votações de projetos de lei. Essa medida teve efeito imediato, porquanto já naquele ano, o Plenário aprovou mais projetos de iniciativa dos parlamentares do que proposições do Executivo, 55 a 42. Outras 16 propostas aprovadas naquele ano tiveram origem no Judiciário e duas no Ministério Público. À vista disso o Executivo passou a enviar menos MPs e mais projetos de lei para apreciação daquela casa legislativa.

Esse processo de contínuo protagonismo pelo Parlamento pontuou mais uma vez em 2013, quando foram criadas as comissões especiais para avaliar a admissibilidade das PECs e das MPs. E em 2015, o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (MDB-RJ), decidiu que o trancamento da pauta só ocorreria após uma Medida Provisória ser aprovada por comissão mista e lido no Plenário.

No que diz respeito à elaboração e execução do Orçamento Público, a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 e a Emenda Constitucional nº 100 de 2019, passou-se a se chamar de Orçamento Impositivo, estabeleceram uma nova relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Através desses institutos legais pretende-se restabelecer uma maior participação do Poder Legislativo na formulação e execução do orçamento público.

A Assembleia Nacional Constituinte que antecedeu a Constituição Federal de 1988 teve a difícil missão de equilibrar a relação executivo-legislativo na tramitação do processo orçamentário brasileiro. Promulgada em 1988, a nova Carta criou um conjunto de normas de regulamentação do processo decisório do orçamento público, restabelecendo a participação do Legislativo. Todavia, com o decorrer dos anos, percebeu-se que o intento havia fracassado, uma vez que o Poder Executivo continuou como o grande protagonista da matéria orçamentária, utilizando-se de artimanhas para reduzir a atuação dos parlamentares (ASSIS 2020).

A preeminência do Executivo na formulação e execução do Orçamento Público brasileiro já era consolidado anteriormente, com a utilização de estratégias para diminuir do Congresso as prerrogativas orçamentárias, a exemplo do veto presidencial e do contingenciamento sistemático e elevado das despesas. Independentemente do Poder Executivo, verifica-se que o enfraquecimento do Legislativo só foi possível devido ao caráter autorizativo do Orçamento e, desse modo, à discricionariedade do Executivo para decidir o que e quando executar, permitindo o uso das demandas como instrumento de barganha e troca de apoio político. O governo justificava a não execução orçamentária pela falta de dinheiro, e, conseqüentemente, aplicava o contingenciamento. Nesse contexto, os parlamentares tentaram inviabilizar quaisquer tipos de contingenciamento do orçamento referente as emendas parlamentares.

Em face à concentração de poder do Executivo em matéria orçamentária, os parlamentares iniciaram a discussão acerca da imposição do Orçamento, findando em 2015 na aprovação da Emenda Constitucional nº 86, que pressupõe a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida⁴. Esse dispositivo legal passou a ser conhecido como “PEC do Orçamento Impositivo”. Atento à importância da questão, o Congresso repôs a análise de propostas que ampliam o Orçamento Impositivo, aprovando, em 2019, a Emenda Constitucional nº 100, que determina a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual à razão de 1% da Receita Corrente Líquida (ASSIS, 2020).

A aprovação da PEC do Orçamento Impositivo é resultado de um maior ativismo dos congressistas onde a demanda pela impositividade das emendas faz parte desse novo contexto institucional. O Poder Executivo não conseguiu conter essa ascensão parlamentar. Conseguiu apenas diminuir os danos, incluindo mudanças na proposta original. Como registrou Diniz (2016) “pela primeira vez na história, o Legislativo consagrou na Constituição a figura das emendas individuais”. Esse avanço do Congresso é resultado de um processo de transferência de protagonismo do Poder Executivo para o Poder Legislativo, que passa a ter prerrogativas orçamentárias próprias e poder para determinar o que entra, de fato, na pauta.

Quando se fala em emendas parlamentares muitas das vezes não se considera que ali é o Legislativo fazendo políticas públicas. Quando se fala sobre os estudos que buscam relacionar

⁴ É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br> | acesso em 20/06/2022.

o comportamento legislativo com o voto, existe uma terminologia para o mesmo: que é “conexão eleitoral”. Esses estudos na Ciência Política tem abordado esse tema e quando ele emerge traz consigo uma preocupação em saber qual o impacto eleitoral, ou como as emendas parlamentares são utilizadas como instrumento de barganha. Isto é, os recursos de emendas estariam destinados a paróquias específicas onde o candidato tem eleitor, e, portanto, o parlamentar estaria devolvendo o prêmio do voto, ou a pretensão de ganhar eleitores.

Esse histórico do movimento do Congresso Nacional adentrando nas prerrogativas do Poder Executivo, resumido acima, nos leva a analisar o comportamento do Poder Legislativo como formulador de políticas públicas. Nesse sentido, a presente pesquisa norteia-se com base na seguinte questão: qual o papel e a magnitude da Câmara dos Deputados na formulação de políticas públicas no Brasil? Pretende-se examinar se de fato o Poder Legislativo está formulando política pública⁵ e em magnitude crescente.

Destarte, as hipóteses desse trabalho podem ser descritas da seguinte maneira: houve um avanço no Legislativo brasileiro na formulação de políticas públicas; houve aumento da participação do Legislativo através das emendas individuais parlamentares nas diferentes funções do orçamento federal; e, com o orçamento impositivo houve uma ampliação do quantitativo de emendas individuais parlamentares no orçamento.

Os resultados apontam para um aumento do protagonismo dos Deputados Federais que apresentaram proposições relacionadas a políticas públicas, principalmente a partir de 2011. Por outro lado, a pesquisa revelou, de uma maneira geral, que a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo não contribuiu para o aumento desse protagonismo através da apresentação das emendas individuais.

Esta tese está dividida em 5 capítulos, além da introdução e das considerações finais. O capítulo 1 apresenta as teorias que conformam o debate sobre a organização do legislativo na Ciência Política. Expõe-se as versões principais do neoinstitucionalismo: as vertentes histórica, da escolha racional e sociológica; e as teorias positivas sobre a organização do legislativo: os modelos distributivista, informacional e partidário, versões caracterizadas por um conjunto de explicações sobre o Congresso estadunidense.

O capítulo 2 trata do debate de boa parte da literatura no campo da Ciência Política sobre a relação dos poderes Executivo-Legislativo no Brasil. Discute-se as bases institucionais sobre

⁵ Política pública pode ser definida como "orientações básicas, os macro objetivos, os balizamentos fundamentais definidos pelo Estado (pela ação dos Poderes Executivo e Legislativo), de forma articulada ou através de processos de composição e integração de decisões, com o fim de orientar a maneira pela qual as organizações públicas e privadas, de cada setor, devem cumprir os objetivos que lhes forem assinalados e/ou atuar em relação a determinados problemas e/ou conjunturas predeterminadas" (SANCHES, 2004).

as quais essas relações se estruturam e as visões opostas sobre a definição de políticas públicas por meio da produção legislativa no país. Esse debate se desenrola em torno da questão sobre o papel do Poder Legislativo na definição dessas políticas, considerando o sistema político do “presidencialismo de coalizão”.

O capítulo 3 discorre sobre a evolução institucional da influência do Legislativo sobre o orçamento, levando em consideração sua dimensão política, seu processo de elaboração e seus tipos: autorizativo e impositivo. Nessa sessão discute-se a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, como um marco na história política das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, dentre outras razões, porque esse instituto legal alterou as bases constitucionais das relações entre esses poderes.

O capítulo 4 é dedicado aos procedimentos metodológicos. Nesse sentido, destaca-se as fontes utilizadas para coleta de dados, as variáveis presentes na pesquisa, sua descrição e o nível de mensuração. Além disso, as unidades de análise, os métodos utilizados para analisar os projetos de leis e as emendas parlamentares, também são descritos nessa parte.

Por fim, o Capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa. Ele está dividido em duas partes, em que, a primeira analisa os projetos de leis sobre políticas públicas, apresentados pelos Deputados Federais, entre os anos de 2003 a 2018 enquanto que, a segunda parte dedica-se a apresentar os resultados das análises sobre as emendas parlamentares individuais no mesmo período.

1 AS TEORIAS QUE CONFORMAM O DEBATE SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO LEGISLATIVO NA CIÊNCIA POLÍTICA.

1.1 O institucionalismo

O nascimento da Ciência Política está relacionado com o estudo das instituições. Essas foram essenciais para sua identidade. Essa disciplina emergiu em fins do século XIX e início do século XX como um campo de estudo autônomo, separado da filosofia, da economia política, da sociologia, por ter insistido no estudo das instituições em sua dimensão formal-legal. Se existe algum objeto de estudo que os cientistas políticos podem considerar exclusivamente seu, um objeto que não precisa das ferramentas analíticas de disciplinas afins e que segue reivindicando uma existência autônoma, este é a estrutura política de tipo formal-legal.

Em conformidade com Peters (2005), essa teoria tradicional da Ciência Política está embasada em algumas características que lhes são determinantes. A primeira concerne sobre o legalismo. O institucionalismo pressupõe que o arcabouço legal exerce papel central sobre a atividade governamental. As leis constituem tanto a estrutura do próprio setor público quanto uma ferramenta fundamental do governo para influir sobre o comportamento dos cidadãos. Por esse ângulo, os institucionalistas alegam que ocupar-se das instituições políticas é igualmente ocupar-se da legislação.

A segunda característica diz respeito ao estruturalismo. Para os institucionalistas a estrutura conta e determina o comportamento dos indivíduos. Eles asseveram que se o pesquisador é capaz de identificar os aspectos relevantes da estrutura, pode prever o comportamento dos indivíduos que fazem parte do sistema. O antigo institucionalismo dedicou-se a estudar as principais características institucionais dos sistemas políticos, como por exemplo, se eles eram presidencialistas ou parlamentaristas, federativos ou unitários etc. A análise se prendia à situação formal dentro da constitucionalidade.

É pertinente assinalar que essa atenção atribuída aos aspectos formais dos sistemas políticos pelos velhos institucionalistas, angariou uma série de críticas dos estudiosos da Ciência Política contemporânea, sobretudo dos comportamentalistas e teóricos da escolha racional, para os quais aquele formalismo ocultava aos pesquisadores certas características informais da política, ou os levava a assumir que as funções-chave de um governo tendiam a ser realizadas dentro da organização formal.

Além disso, apontavam para as limitações de uma abordagem que não poderia funcionar bem em países menos desenvolvidos ou em países ocidentais. Dessarte, para que a análise abarcasse um universo mais amplo, a Ciência Política deveria valer-se de outras perspectivas analíticas, que pudessem ser aplicadas a qualquer sistema político.

A terceira propriedade do antigo institucionalismo refere-se ao holismo. A análise prioriza o entendimento integral dos fenômenos, em oposição ao procedimento analítico em que seus componentes são tomados isoladamente. Por conseguinte, o institucionalismo se inscreve na perspectiva do “coletivismo metodológico”. Várias análises realizadas pelo antigo institucionalismo utilizaram o método comparativo. Comparavam sistemas inteiros em lugar de examinar instituições em particular, como as legislaturas.

Envolto ao interesse pelas constituições e estruturas formais, a perspectiva holista dessa abordagem igualmente produziu efeitos no desenvolvimento da pesquisa. Oportuno notar que a comparação efetuada não era exatamente como a praticada atualmente. Os países não eram comparados propriamente, mas descritos uns após outros. Essa estratégia de pesquisa dificultou fazer generalizações porque cada país era tratado como um caso específico.

Outro ponto positivo dessa característica holística do institucionalismo reside no fato de aduzir os pesquisadores a comparar as complexas interconexões da maioria dos fenômenos políticos entre eles próprios e o seu entorno, suas raízes culturais e socioeconômicas. Os velhos institucionalistas estavam orientados por conceitos de inclusão e não pelos de autonomia. Vale enfatizar que o foco nos sistemas políticos inteiros decorria da tendência à generalização, que por sua vez, dificultava a elaboração de teorias. Se os cientistas políticos só podem entender um sistema político em sua totalidade, torna-se difícil comparar, e a comparação é a fonte mais importante para o desenvolvimento de teoria na Ciência Política. Houve algumas tentativas de comparação, porém, em pequena quantidade sem um alcance decisivo para posterior desenvolvimento da teoria política comparada.

A quarta característica do antigo institucionalismo remete-se à sua forte fundamentação histórica. Suas pesquisas examinam como os sistemas políticos se desenvolveram historicamente, e consideram suas dimensões cultural e sócioeconômica na qual estão inseridos. Isso significa que o estudioso deve compreender o processo de desenvolvimento que produziu determinado sistema político. Além disso, deve-se partir do pressuposto que o comportamento dos indivíduos decorrem em função de sua história coletiva e de sua compreensão do significado de sua política influenciada pela história. Logo, para os institucionalistas as ações do Estado (ou do sistema político) influenciam a sociedade na mesma medida que essa modela a política.

Em conformidade com Peters (2005, 11), a normatividade encerra as características da teoria institucionalista. Os institucionalistas vincularam suas asserções descritivas sobre a política com uma preocupação da “boa governança”. Essa característica de suas análises se constituiu em um outro ponto de crítica pelos teóricos comportamentalistas e da escolha racional. A juízo desses teóricos, por definição, a preocupação dos institucionalistas pelas normas e valores significava que suas pesquisas não poderiam ser científicas, ao menos no sentido positivista do termo. Não obstante, para os velhos institucionalistas, a distinção entre fato e valor sobre a qual tal ciência social contemporânea havia sido construída era inaceitável como caracterização da vida social. Para eles, essas duas dimensões da vida social estão entrelaçadas e constituem um todo para a interpretação e o aperfeiçoamento do governo.

Explanadas as características teóricas do velho institucionalismo, passamos a abordar seus aspectos metodológicos. O método institucionalista tradicional ou clássico é descritivo-indutivo, de tipo formal-legal e histórico-comparativo.

O enfoque descritivo emprega as técnicas do historiador e investiga acontecimentos, épocas, atores e instituições específicas, produzindo estudos que descrevem e analisam sistematicamente fenômenos que tenham ocorrido no passado e que explicam acontecimentos políticos contemporâneos a partir de outros anteriores. A ênfase reside em explicar e compreender, não em enunciar leis (RHODES, 1995, 54). A marca registrada da abordagem descritivo-indutiva é o hiperfaturalismo, ou seja, a observação vem primeiro, os fatos são mais importantes. Para os institucionalistas a grande virtude das instituições é que elas podem ser observadas, e suas operações podem ser examinadas. O pesquisador volta-se para a concretização das instituições, para os fatos de sua existência, o caráter de suas ações e seu exercício de poder.

O enfoque é indutivo porque as diferenças são extraídas a partir de diversas observações. O ponto nodal é que o estudo das instituições políticas mostram uma preferência por deixar que os fatos falem por si mesmo, especialmente na moderna teoria social e política.

A investigação formal-legal enfatiza dois aspectos: o primeiro é o estudo do direito público, daí o qualificativo de legal. O segundo é o estudo das organizações formais da administração pública. Esses dois aspectos convergem no estudo do direito público que afeta as organizações formais, e no estudo da estrutura constitucional. O termo “constituição” frequentemente se refere ao desenvolvimento das constituições escritas. A constiuição pode ser definida como “o sistema das instituições políticas fundamentais” (FINER *apud* RHODES, 1995, 56). Ou seja, o enfoque formal-legal se ocupa do estudo das constituições escritas, sob o pressuposto de que a discussão sobre os sistemas políticos não pode ser realizada sem discutir também seus marcos legais.

E para arrematar esses aspectos metodológicos do antigo institucionalismo, é necessário lembrar que o estudo das instituições políticas é também comparativo. O pressuposto é que as insituições só podem ser entendidas se se conhece outras formas de governo. Isso é possível por meio do método comparativo e histórico. As instituições políticas são examinadas não apenas no tocante a sua estrutura legal, mas, do mesmo modo, o seu funcionamento. Estudos desenvolvidos sob a égide do velho institucionalismo produziram análises sobre a organização do Estado, incluindo a democracia, a separação dos poderes, as constituições, as relações entre o centro e a periferia e o federalismo. Além do mais, se ocuparam em analisar importantes componentes dos sistemas políticos modernos: como está o eleitorado, os partidos políticos, o parlamento, o governo, o chefe do Estado, a função pública do judiciário. Ou seja, além da evolução das instituições, os institucionalistas, dedicaram-se a analisar o seu funcionamento.

1.2 O neoinstitucionalismo

Após a Segunda Guerra Mundial, na Ciência Política, o institucionalismo foi preterido em favor de perspectivas teóricas baseadas em pressupostos individualistas: o comportamentalismo e a teoria da escolha racional. Essas teorias pressupõem que os indivíduos atuam autonomamente, baseando-se em características sociopsicológicas ou num cálculo de possível benefício pessoal. Em uma e outra, os indivíduos não se vêm constrangidos pelas instituições formais ou informais, ao fazerem suas próprias escolhas já que as preferências individuais são exógenas ao processo político.

A ascensão do comportamentalismo e da teoria da escolha racional esteve relacionada a uma crescente preocupação com o uso de métodos de investigação rigorosos e por uma elaboração de uma teoria política empírica. Para essas teorias, o institucionalismo parecia não atender a esses requisitos.

De meados do século XX até os anos 70, o comportamentalismo e a teoria da escolha racional dominaram as pesquisas e estudos no campo da Ciência Política. Todavia, a partir da década de 80 verificou-se o retorno de um forte interesse sobre o importante papel que as instituições formais e informais desempenham no setor público. As explicações do institucionalismo continuaram a ter algum enraizamento nos estudos de política e governo, embora, por outro lado, os neoinstitucionalistas reavivaram seu uso para explicar o comportamento a nível individual.

O “retorno” dos institucionalistas apontou fortes tensões dentro do próprio campo. Observou-se a um só tempo certa combinação de diferentes tendências da teoria e alguma tentativa de dissipar as fronteiras que separam as abordagens opostas. Peters (2005) argumenta que nenhuma das abordagens dentro do neoinstitucionalismo devem considerar-se como capazes de explicar cabalmente a realidade, e, portanto, estratégico seria do ponto de vista metodológico, utilizá-las como explicações complementares e não competitivas dos fenômenos políticos. Nessa mesma linha, Ostrom (1990) sustenta que as diversas abordagens no interior do neoinstitucionalismo devem ser consideradas complementares, embora com frequência os partidários de uma ou de outra reivindiquem algum suposto direito de exclusividade.

De acordo com Ostrom (1990) e Peters (2005) essa diversidade interna do neoinstitucionalismo envolve alguns elementos adicionais em relação aos desenvolvimentos teóricos contemporâneos. Certos elementos do neoinstitucionalismo são mais compatíveis com alguns pressupostos do individualismo metodológico dominantes na Ciência Política. Por outro prisma, essa diversidade significa que seja necessário combinar várias versões do neoinstitucionalismo nos casos em que o pesquisador queira dar conta de forma mais completa das características estruturais do sistema político e da influência da estrutura sobre as políticas públicas e a conduta do governo. Assim, a adoção de um ponto de visto eclético resulte mais produtivo para a Ciência Política que uma adesão a uma perspectiva particular.

O “novo institucionalismo” envolve várias das características do antigo institucionalismo, especialmente na maneira de entender a política, e também contribui em diversos aspectos teóricos e empíricos. Emprega muitos dos pressupostos da antiga perspectiva teórica, mas a enriquece com as ferramentas de investigação, que haviam sido postas tanto pela teoria comportamental quanto pela teoria da escolha racional. Como exemplo, o antigo

institucionalismo argumentava que os sistemas presidencialistas são muito diferentes dos sistemas parlamentaristas pois se fundamentavam em regras e estruturas formais. O neoinstitucionalismo vai mais além e se propõe determinar se tais diferenças alegadas existem realmente, e se assim for, em que diferem as duas formas de organizar a vida política e o que significa essa diferença política para o desempenho dos sistemas (Weaver e Rockman, 1993; Von Mettenheim, 1996 *apud* Peters, 2005, 2).

A partir da premissa expressa por Peters (1999) de que o novo institucionalismo é uma “ampla e variada abordagem”, Lowndes (2002, p. 97-101) aponta de maneira esclarecedora algumas características fundamentais desse novo paradigma, tomando por referência seis pontos distintos.

Para começar, o novo institucionalismo considera as instituições políticas como um conjunto de regras que orienta e constrange o comportamento dos atores individuais. Elas são importantes porque podem fornecer informações sobre o comportamento futuro entre os atores, e, sobre as sanções pelo não cumprimento delas. Como Fox e Miller explicam “enquanto um conjunto de regras as instituições existem dentro e entre organizações, bem como sob, sobre e ao redor delas” (*apud* LOWNDES, 2002, 98). Para os filiados ao campo normativo, as regras funcionam determinando o comportamento apropriado (MARCH E OLSEN, 2008); para aqueles influenciados pelas proposições da escolha racional, as regras determinam as bases das trocas entre os atores que maximizam suas utilidades (WEINGAST, 1996). No novo institucionalismo o foco de análise são as regras do jogo e não apenas as organizações. Estas importam, mas como os atores individuais são consideradas os jogadores desse jogo, não haveria mais identificação reducionista entre instituição e organização. Elas continuam importantes como foco de análise levando em conta seus papéis como atores coletivos sujeitos a amplos constrangimentos institucionais, e também como arenas dentro das quais as regras institucionais são desenvolvidas e expressas.

Segundo ponto, em contraste com o anterior, o novo institucionalismo aponta para um movimento de uma concepção formal para uma informal das instituições. Isto significa dizer que para compreender as instituições políticas é essencial levar em conta as convenções informais tanto quanto as regras formais (NÓBREGA, 2007, 27). As regras informais podem ser importantes para o condicionamento do comportamento dos atores em face dos procedimentos formalmente acordados. As convenções informais podem reforçar as regras formais, ou ignorá-las, ou ainda servir para incorporar mudanças, concorrendo para diminuir as crises políticas. O foco em regras formais e informais acrescenta amplitude e profundidade a uma compreensão das instituições políticas. Por conseguinte, importa investigar a interação

entre as instituições formais e informais. Nesse ponto a distinção de Halmke é válida:

as instituições informais são as regras compartilhadas socialmente, normalmente não escritas, que são criadas e comunicadas e aplicadas (*enforced*) fora dos canais oficiais de sanção; enquanto as formais seriam as regras e procedimentos criados, comunicados e aplicados (*enforced*) através dos canais que são amplamente aceitos como oficiais (HALMKE *apud* NÓBREGA, 2007, p. 28).

Terceiro, o novo institucionalismo se movimenta de uma concepção estática para um conceito dinâmico das instituições. Os arranjos institucionais são consideradas como processo e não como uma coisa em si e para si. Na década de 60, Huntington (1975) definia as instituições políticas como “estáveis, úteis e de comportamento padrão recorrente”; a estabilidade seria uma característica das instituições. Os neoinstitucionalistas estão preocupados em como a estabilidade é efetuada através da ação humana. Os argumentos se diferenciam de acordo com a vertente em questão. Os teóricos influenciados pela teoria da escolha racional sustentam que os arranjos institucionais persistirão somente se servirem aos interesses dos atores que buscam racionalmente maximizarem suas utilidades, isto é, trata-se de resolver problemas de ação coletiva. Já os mentores da vertente normativa entendem a estabilidade como um processo contínuo de consensos e construção de coalizões entre os atores, num ambiente em mudança contínua.

Quarto, os neoinstitucionalistas sustentam que as instituições estão impregnadas de valores, elas não são neutras. Immergut (1998, p. 8) ao fazer menção às parcialidades presentes nas instituições como uma preocupação do novo institucionalismo, possivelmente esteja se referindo à preocupação crítica com os valores que informam e privilegiam grupos específicos no arranjo institucional. O novo institucionalismo adota uma postura crítica e passa a dar atenção à forma como as instituições incorporam e condicionam os valores sociais e como esses se constituem, e que podem eles próprios serem contestados e ingressarem num processo de mudança. Sob a ótica normativa, parece que procedimentos e arranjos neutros têm sido vistos como personificação de valores, interesses e identidades. Já para os teóricos neoinstitucionalistas influenciados pela teoria da escolha racional, as instituições são vistas como dadas pelas preferências, ainda que reflitam relativamente algum conjunto de valores uma vez que os incentivos devam ser funcionalmente iguais para todos os participantes. Sem embargo, quando as instituições mudam, isso significa muitas vezes que também ocorreu uma mudança de valores ou a incompatibilidade com valores anteriores.

O quinto, em contraste com os "velhos" institucionalistas que tendiam a descrever e comparar sistemas inteiros de governo, os novos institucionalistas se concentram nas

instituições que conformam a vida política: sistemas eleitorais, sistemas tributários e de benefícios, tomada de decisões do gabinete, arranjos para orçamentação ou formulação de políticas, relações intergovernamentais ou regras de contratação (PETERS 1999, p. 8-9). Essas instituições são expressas por meio de estruturas formais e procedimentos oficiais, mas também por meio de entendimentos e convenções tácitas que abrangem as fronteiras organizacionais - tanto dentro quanto fora do setor público. As instituições são entendidas como 'diferenciadas' no sentido de que não se 'encaixam' necessariamente para formar um todo, ou representam soluções funcionalmente desejáveis. As instituições também são diferenciadas no sentido de que “incorporam, preservam e conferem recursos de poder diferenciais com respeito a diferentes indivíduos e grupos” (GOODIN 1996; p. 20). As instituições incorporam relações de poder privilegiando certos cursos de ação sobre outros e incluindo atores e excluindo outros. Uma terceira fonte de diferenciação interna surge na medida em que as instituições nunca são totalmente 'fechadas' ou completas (MARCH E OLSEN 1989, p. 16). As regras institucionais podem produzir variação e desvio, bem como conformidade e padronização. Eles evoluem de maneiras imprevisíveis à medida que os atores procuram dar sentido a situações novas ou ambíguas, ignoram ou mesmo infringem as regras existentes, ou tentam adaptá-las para favorecer seus próprios interesses. Quando uma mudança institucional intencional é tentada, regras "velhas" e "novas" podem existir em conjunto, governando a interação em diferentes partes ou em diferentes níveis dentro dos sistemas políticos (LOWNDES 1999, p. 24).

O sexto: com base nas percepções dos melhores institucionalistas tradicionais, os novos institucionalistas enfatizam que as instituições políticas não são entidades independentes, existindo fora do espaço e do tempo. Embora de ângulos diferentes, os novos exploram a maneira como as instituições políticas estão "inseridas" (GRANOVETTER, 1985) em contextos específicos. “Os institucionalistas históricos estudam a maneira como as escolhas institucionais feitas no início do desenvolvimento de uma área de política delimitam as escolhas de política feitas no início do desenvolvimento de uma área de política e delimitam as escolhas de política posteriormente (HALL 1986; KING 1995; PIERSON 1996). Comparando áreas políticas, ou políticas específicas, em diferentes países, os institucionalistas históricos mostram como as instituições se tornam profundamente enraizadas, produzindo uma formulação de políticas 'dependente do caminho' (KRASNER 1984). Os estudiosos da escolha racional estudaram a interação entre as regras institucionais em diferentes 'níveis'. Kiser e Ostrom (1982), por exemplo, distinguem entre regras operacionais (ou do dia-a-dia), regras coletivas (legais) e regras constitucionais (as regras que governam as regras!). De acordo com Goodin e Klingemann (1996, p. 18), as regras institucionais são "aninhadas dentro de uma hierarquia

cada vez mais ascendente de regras, regimes, práticas e procedimentos ainda mais autoritários e ainda mais fundamentais". Em outros lugares, os institucionalistas têm se concentrado no influência 'de baixo para cima' de restrições institucionais específicas localmente. O debate sobre capital social preocupa-se com a relação entre as instituições da sociedade civil e o desempenho das instituições políticas (PUTNAM 1993). De uma perspectiva da teoria da organização, Clegg mostra como ambientes institucionais específicos localmente servem para reforçar ou minar as estruturas institucionais de toda a sociedade (1990, p. 163). A diversidade das instituições políticas surge, pelo menos em parte, de sua interação com instituições não políticas no nível local, o que cria oportunidades "para fazer não apenas coisas diferentes, mas também as mesmas coisas de maneira diferente" (CLEGG 1990, p. 151).

Esses pontos estão interligados. Importa ao novo institucionalismo as regras do jogo, a informalidade, os valores, a dinâmica e interação entre os atores. Ou seja, considerar a instituição numa perspectiva dinâmica e não apenas estática abrindo o cenário para uma abordagem ampla para além dos aspectos formais. Ao levar em conta que as instituições envolve valores sociais, essa nova abordagem define o aspecto particularizado que a instituição pode assumir, ora incluindo e excluindo determinando atores, ora privilegiando determinado curso de ação e incorporando relações de poder.

1.2 Variedades do neoinstitucionalismo

Em artigo que tornou-se clássico, Hall e Taylor (2003) lembra que existe grande confusão em relação ao termo neoinstitucionalismo, mas que essa confusão se dissipa quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. De acordo com esses autores ao menos "três métodos de análise" diferentes reivindicam o título de neoinstitucionalismo. Essas três "escolas de pensamento" foram designadas como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

Cada versão oferece diferentes visões de mundo, defendem por diferentes vias as instituições como variáveis explicativas e, apresenta explicações diferenciadas sobre como se constrói as relações entre as instituições e o comportamento dos atores políticos. Entretanto, a despeito das várias versões, três questões são fundamentais para toda análise institucional, segundo Hall e Taylor: como os atores se comportam? O que fazem as instituições? Por que as instituições se mantêm? As respostas para essas questões são diferentes segundo cada versão. O principal elemento que diferencia cada um destes métodos institucionalistas é a maneira

como cada um explica a influência das instituições sobre o comportamento individual.

1.2.1 O institucionalismo histórico

Pode-se caracterizar essa vertente do neoinstitucionalismo considerando quatro de seus atributos. O primeiro consiste em que os teóricos dessa corrente tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos gerais, recorrendo tanto à perspectiva do cálculo quanto à da cultura, no que diz respeito ao comportamento dos indivíduos quando confrontados com instituições. Reconhece que as instituições não são os únicos fatores que explicam a vida política. Ainda assim, seus teóricos procuram destacar qual é o papel das instituições no campo político, considerando que elas possuem múltiplas dimensões: estratégica, simbólica, política e histórica. Para Hall e Taylor (2003), uma das grandes contribuições originais do institucionalismo histórico foi explicar como situações políticas podem ser determinadas pelas instituições combinadas com outros tipos de fatores, e com as ideias.

O segundo atributo refere-se à importância que essa versão confere ao poder, especialmente às relações de poder assimétricas, particularmente de como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Para esta vertente é a existência das instituições que explicam as diferentes parcelas de poder que os indivíduos possuem. Os indivíduos não têm liberdade total de firmar contratos; as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. Essas forças são modificadas e têm diferentes impactos em diferentes locais e períodos, sendo que a sociedade é resultado de uma determinada trajetória percorrida (*path-dependence*).

A terceira propriedade fundamenta-se na afirmação de que as instituições devem ser analisadas em termos de suas propriedades herdadas do passado. Este é um elemento-chave dessa perspectiva, pois aqui se enfatiza que o desenvolvimento das sociedades pode variar de acordo com as instituições existentes em cada grupo social. Ou seja, as instituições possuem um papel-chave no desenvolvimento histórico.

A quarta característica funda-se na ideia de que, como a realidade é muito complexa, então os estudos sobre os processos políticos devem levar em conta tanto as instituições como os demais fatores que concorrem para os resultados. Os institucionalistas históricos defendem que as instituições não são consideradas como o único fator que influencia a vida política, o que significa que instituições estão sempre combinadas com outros fatores na cadeia causal. Em concordância com Hall e Taylor (2003) essa última característica acaba por apresentar um

mundo mais complexo que o universo das preferências, postulado pelos teóricos da escolha racional, cujo reducionismo e a parcimônia são típicos.

1.2.2 Institucionalismo da escolha racional

Essa vertente parte de uma visão estratégica e calculista do comportamento social. Ainda assim, seus autores admitem que as instituições têm um papel importante na determinação do comportamento estratégico. Pode-se igualmente apresentar os principais atributos que definem o neoinstitucionalismo da escolha racional. Primeiro: seus autores assumem que os indivíduos atuam estrategicamente buscando maximizar suas ações com referência a um conjunto de objetivos definidos em função de preferências dadas. Nessa perspectiva as instituições reduzem as incertezas, e, portanto, permitem aos indivíduos calcularem qual será o provável comportamento dos outros atores sociais, permitindo ao indivíduo calcular sua própria linha de ação. As instituições, nesse caso, atuam para minimizar os custos de transação. Nesse tipo de análise está implícita a premissa do comportamento racional dos indivíduos: as pessoas, dentro de certos limites, sabem o que querem ou quais são suas preferências; são capazes de ordená-las hierarquicamente, e procuram escolher as alternativas de ação que são mais satisfatórias e compatíveis com seus objetivos (RUA, 2000). Ou seja, a premissa da escolha racional é que o comportamento coletivo pode ser explicado em termos de atores que procuram atingir seus objetivos e que fazem isso de maneira racional, mediante a escolha dos meios adequados para atingir esses fins.

Em segundo lugar, seus teóricos consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos agem de modo a maximizar seus interesses correndo o risco de produzirem resultados subótimos para a coletividade. Essa complexidade da vida política pode ser reduzida, na medida em que as instituições podem determinar quais os comportamentos que o indivíduo pode adotar, pois elas influenciam tanto a sequência quanto as possibilidades da ação individual.

Finalmente, os institucionalistas dessa “escola” argumentam que as instituições existem em razão das funções que elas desempenham. Elas podem ser capazes de reduzir as incertezas; elas permitem calcular qual será o provável comportamento dos outros atores, permitindo o indivíduo calcular sua própria linha de ação. As instituições sobrevivem enquanto elas estiverem assumindo suas funções aos olhos dos atores influenciados por elas mesmas. Ou seja, o processo de criação das instituições é resultado de um acordo voluntário, e uma instituição só sobreviverá se ela oferecer mais benefícios do que as outras.

1.2.3 Institucionalismo sociológico

Para os sociólogos institucionalistas as instituições são definidas de uma maneira ampla: elas compreendem não só regras, procedimentos e normas formais, mas também os sistemas simbólicos e cognitivos e os modelos morais presentes na cultura e visão de mundo dos indivíduos, que influenciam as suas práticas. Assim as instituições influenciam tanto os cálculos estratégicos dos indivíduos quanto suas preferências fundamentais e suas identidades sociais. As instituições são informais, pois elas são determinadas por elementos de ordem simbólica que estão presentes na cultura e visão de mundo dos indivíduos, influenciando as suas práticas. As organizações caracterizam-se pela sua formalidade, ou seja, a existência de regras e regulamentos que devem ser obedecidos por todos e, desta forma, influenciam o comportamento dos indivíduos. Eis aqui seu primeiro atributo: eles rompem com a dicotomia entre instituições e cultura e tendem a redefinir cultura como sinônimo de instituições. Isto significa que o enfoque assume uma forte dimensão normativa do impacto das instituições.

A segunda característica do institucionalismo sociológico diz respeito a influência das instituições sobre os indivíduos; de como as relações entre as instituições e a ação individual são concebidas. As instituições são importantes porque fornecem aos indivíduos formas de “compreensão” e de “ação” na sociedade. Ou seja, nossos modos de pensar e de agir são influenciados pela cultura da sociedade e se refletem de forma concreta nas instituições. Estas formas de comportamento acabam sendo adotadas porque são consideradas boas e legítimas pelos indivíduos pertencentes àquele grupo social. A perspectiva é a de que os indivíduos em seus processos de socialização desempenham papéis específicos através da internalização das normas associadas a esses papéis. Esse é o modo pelo qual se deve conceber a influência das instituições sobre o comportamento dos indivíduos.

Finalmente, a terceira característica diz respeito à explicação em relação ao surgimento e mudanças das instituições: a mudança operada pelas organizações tem menos a ver com o aumento de sua eficiência do que com o reforço que oferece à sua legitimidade social e de seus defensores.

Quadro 1- Institucionalismos em perspectiva comparada segundo Hall e Taylor.

Institucionalismo Histórico	Institucionalismo da Escolha Racional	Institucionalismo Sociológico
Gênese do paradigma		
Com origem na Ciência Política, tem por base a crítica à Análise da Vida Política, ao Estrutural-Funcionalismo e às teorias do conflito entre grupos, que foram preponderantes na Ciência Política entre 1960 e 1970.	Com origem na Ciência Política, está fortemente baseado nos estudos de comportamento do Congresso Americano. Seus principais recursos teóricos são emprestados da “Nova Economia da Organização”.	Com origem na Sociologia, tem como base teórica a “Teoria das Organizações”, largamente difundida nos fins dos anos 70
Como definem instituições?		
Como procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas, inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política.	Como organizações que estruturam a interação e reduzem os custos de transação (influenciam a possibilidade e a seqüência de alternativas na agenda e diminuem a incerteza quanto ao comportamento dos outros).	Instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos (como sustentam os teóricos da escolha racional), mas também suas preferências mais fundamentais, até mesmo suas identidades.

Fonte: Hall e Taylor, 2003 [1996].

1.3 As teorias positivas sobre a organização do legislativo

Os estudos legislativos na Ciência Política contemporânea estão entrelaçados com os estudos do Congresso dos Estados Unidos pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente no que se refere ao modelo organizacional da House of Representatives. Considerável parcela desses estudos foi realizada em razão do avanço do neoinstitucionalismo e da teoria da escolha racional. Esses dois paradigmas geraram proposições explícitas para testes, a criação de um novo conjunto de dados para testá-las, e a utilização de sofisticados métodos para subsidiar debates substantivos. Isto pode ser constatado, por exemplo, em estudos sobre as preferências individuais e das comissões, donde os estudiosos desenvolveram uma série de hipóteses sobre os procedimentos legislativos, a influência relativa dos partidos e dos líderes nos processos decisórios, e o impacto sobre as eleições (GAMM E HUBER, 2002).

A influência desse conjunto de estudos sobre o Congresso estadunidense no desenvolvimento dos estudos legislativos no Brasil é facilmente reconhecível. Nas duas últimas décadas, na Ciência Política brasileira, a perspectiva institucional emergiu com certo vigor explicativo. Tomando essa influência como um dado, observaremos a participação dos atores legislativos na produção do orçamento sob a égide das teorias positivas.

As pesquisas realizadas a partir do conjunto da literatura acadêmica acerca de nossa institucionalização política revelaram um grande interesse pelos estudos legislativos. As estruturas e normas internas até então negligenciadas, passaram a ser consideradas com seu próprio peso e influência específica sobre os comportamentos e deliberações que se processam em seu interior. Essas estruturas e normas deixaram de ser vistas como mero reflexo das operações do sistema eleitoral e passaram a ser encaradas como variáveis independentes no processo de deliberação congressional. Então, com essa nova ênfase, a organização interna formal e informal, a hierarquia de cargos e a distribuição de poder entre os parlamentares se constituíram numa “tábula rasa” para os novos pesquisadores. Esse novo enfoque suscitou um grande debate acadêmico-científico sobre o funcionamento do Poder Legislativo, notadamente sobre o Congresso Nacional, baseado numa ampla investigação empírica. Os resultados dessa produção acadêmica apontam para um avanço teórico-metodológico, em razão de um maior rigor científico expresso por um objeto de estudo bem definido, e por questões teoricamente informadas e passíveis de verificação.

Esses estudos baseiam-se nas denominadas teorias positivas da organização legislativa que podem ser entendidas como o conjunto de teorias sobre o funcionamento do Congresso estadunidense, elaboradas tanto com base em intuições comportamentalistas como em explicações neoinstitucionalistas, mas que têm em comum bases estabelecidas em postulados empiricamente motivados, acompanhados de suas respectivas corroborações e refutações (SHEPSLE E WEINGAST, 1994).

A literatura apresenta três “vertentes” distintas: a distributivista, a informacional e a partidária. Elas utilizam diferentes variáveis para explicar o comportamento dos legisladores, o processo decisório e os resultados da organização legislativa. Todavia, elas compartilham alguns pressupostos, como por exemplo, a premissa comportamental básica de que congressistas, como qualquer indivíduo, têm seus interesses particulares e pautam suas decisões por esses mesmos interesses (LIMONGI, 1994, p. 05).

1.3.1 O modelo distributivista

A teoria distributivista apoia-se em quatro proposições básicas para a explicação da produção e organização legislativas. O ponto de partida é o pressuposto da reeleição: os parlamentares querem se reeleger (MAYHEW, 1974), e, desse modo, o conjunto das ações dos legisladores no congresso visa essa finalidade. Nessa vertente os representantes individualmente se constituem numa unidade básica de análise. Eles são tidos como atores

estratégicos orientados por preferências eleitorais dentro de uma arena competitiva, e, em razão dos seus interesses individuais, dão sustentação a uma lógica de troca e de cooperação (SHEPSLE, 1978; SHEPSLE E WEINGAST, 1994). Esse pressuposto é compartilhado com as outras principais interpretações sobre o legislativo-americano, mas na “corrente” distributivista o instituto da reeleição é assumido como um postulado, visto que esse objetivo é tido como resultado imediato da produção de políticas e da negociação no interior do Congresso (SANTOS, 2006).

Como então os congressistas conseguem cumprir seus objetivos de tão somente colher benefícios clientelistas, paroquiais? A resposta dada pelos distributivistas é que as estruturas institucionais internas do Congresso são modeladas aos objetivos da reprodução eleitoral, visto que os legisladores procuram maximizar benefícios para seus distritos eleitorais com o objetivo de maximizar apoios eleitorais que possam garantir sua reeleição. Decorre dessa asserção o segundo pressuposto do argumento distributivista: o que se produz no Congresso e a sua moldura institucional – a lógica da produção legal, os arranjos das comissões e subcomissões, o comportamento dos parlamentares e lideranças partidárias etc. – são resultantes das necessidades localizadas no sistema eleitoral, isto é, a forma e os procedimentos pelos quais os representantes se elegem. Autores como Shepsle (1978) e Shepsle e Weingast (1994) assumem que as regras eleitorais se constituem na variável explicativa para o comportamento dos parlamentares. Estes agem no Congresso, orientados por políticas localizadas distributivas (políticas cujos benefícios são particularistas e os custos generalizados) para beneficiar seus distritos eleitorais. As chances de um deputado se reeleger são em função positiva das políticas por ele obtidas em benefício direto do seu eleitorado.

A superação dos conflitos, num cenário marcado por interesses paroquiais e recursos escassos, de acordo com essa vertente, pode ocorrer se os parlamentares cooperarem, uma vez que as políticas que interessam a um representante de um determinado distrito só serão aprovadas se contarem com o apoio do representante de um outro distrito. Instaura-se assim um mercado de votos no interior do Congresso. Políticas são aprovadas mediante a troca de votos: eu voto pela política que te interessa desde que igualmente você vote pela política que me interessa. Essa troca de votos é conhecida na literatura por *logrolling*. Todavia, a troca de votos não produz necessariamente segurança aos contratantes, as votações não são concomitantes e o voto de um parlamentar B em um projeto de lei de um representante Y, não assegura per se que ele honrará seu compromisso. Por isto mesmo, para os distributivistas, as instituições exercem um papel fundamental, na medida em que elas podem solucionar o caos na produção legislativa, regulando as relações entre os parlamentares e, conseqüentemente garantindo a estabilidade do

processo de troca de votos, que em última análise favorece os parlamentares em seus projetos de reeleição e permite ganhos comuns.

Nessa perspectiva, o equilíbrio na ação legislativa a partir das preferências individuais seria realmente impossível. A solução para este problema estaria no papel que as instituições exerceriam sobre o comportamento dos parlamentares, restando as preferências individuais e conduzindo o processo legislativo a algum tipo de equilíbrio. O pressuposto nesse ponto, terceiro da nossa relação, é que o sistema de comissões dotado de monopólio de jurisdição sobre suas respectivas áreas de política, seria o artifício institucional capaz de reduzir os custos de transação em um plenário sujeito às defecções no tempo e a dilemas de implementação e revisão dos projetos de lei em processo de deliberação. Para os distributivistas o sistema de comissões é o eixo estruturador das atividades legislativas do Congresso norte-americano. São as comissões que estruturam e permitem a estabilidade das trocas necessárias à aprovação de políticas distributivas. Se as comissões têm poderes especiais na determinação dos resultados sobre as políticas, é compreensível que elas se tornem o espaço privilegiado para a ação dos parlamentares. Desse modo, tanto o processo através do qual os parlamentares são distribuídos pelas diferentes comissões (quem fazer parte e por que), como os poderes legislativos a elas atribuídos são elementos fundamentais na vertente distributivista, e, por conseguinte, possuem alto poder explicativo no conjunto da teoria.

Em relação aos poderes legislativos, cabe às comissões a apreciação em primeira instância de toda e qualquer matéria que recaia sob sua jurisdição. Elas têm o poder de decisão sobre a maioria das matérias, pois a elas cabe selecionar, entre um sem-número de proposições, quais as que merecem ser enviadas a plenário, após serem objeto de estudos e aperfeiçoamento (LIMONGI, 1994). Esse significativo poder institucional atribuído às comissões induz os parlamentares a estar nas comissões. Santos (2006) recorda que, em estudo clássico, Shepsle (1978) sustentou: “a composição das comissões obedece a um processo de “auto seleção” que permite produzir comissões com preferências homogêneas por políticas distributivas em suas áreas específicas, que vencem a heterogeneidade das preferências no plenário”. Os interesses que prevalecem na distribuição dos parlamentares pelas comissões são inequivocamente individuais. Tanto a intervenção dos partidos como do plenário são “proforma”.

Para a obtenção do equilíbrio do processo legislativo não basta dividir e delegar poderes às comissões: é necessário que o plenário assegure que a vontade delas venha a ser ratificada por ele próprio. Alguns mecanismos institucionais (as regras) podem assegurar o poder das comissões, por exemplo, gatekeeping (“o poder de fechar as portas”, Limongi, 1994:12); e as resoluções congressuais que podem ser dispostas em um contínuo que vai do impedimento à

apresentação de emendas. Resolução fechada (closed rule): (a) o plenário não pode emendar o projeto da comissão, cabendo-lhe apenas aceitar ou rejeitar a lei conforme propostas; (b) resolução modificada (modified or special rule): o plenário pode emendar apenas partes previamente estabelecidas; (c) resolução aberta (open rule): ausência de qualquer restrição à apresentação de emendas em plenário (Limongi, 1994, p. 12-13).

Os resultados distributivos constituem o quarto pressuposto da teoria distributivista. Este ponto é importante

porque para os distributivistas as chances de reeleição são uma função positiva das políticas distributivas obtidas pelos congressistas em benefício direto do seu eleitorado. Portanto, o foco das análises dos distributivistas não poderia ser outro senão o comportamento dos *'policy makers'*, o que equivale dizer que para eles o fenômeno da organização legislativa e os seus resultados substantivos podem ser explicados pela agregação das preferências individuais dos congressistas (SANTOS, 2006, p. 54).

Em suma, nessa perspectiva o comportamento dos parlamentares no processo legislativo está voltado para a alocação de benefícios para os seus distritos eleitorais, levando-os a barganhar a distribuição dos recursos orçamentários com o Executivo, que por sua vez, atende às demandas individuais dos legisladores em troca de apoios para a aprovação de sua agenda.

1.3.2 O modelo informacional

Embora a teoria informacional compartilhe com a teoria distributivista a premissa da centralidade das comissões como atores do processo legislativo, elas discordam sobre a natureza daquelas. Para a versão informacional, ao invés de produzir *logrolling*, as comissões fomentam a especialização e a difusão de informação. Por exemplo, as vantagens procedurais conferidas às comissões, como regras fechadas que limitam ou impedem a alteração dos projetos em plenário, são interpretadas como incentivos institucionais ao acúmulo de informação e especialização. A atenção dispensada aos projetos em plenário decorre de maior *expertise* obtida pelas comissões em suas áreas específicas de política.

A compreensão de que a escolha legislativa é mais complexa do que processos de ganhos de troca, e que os arranjos institucionais são escolhidos para tratar de uma variedade de problemas nunca levados em conta pela perspectiva distributivista, foi desenvolvida por Krehbiel (1991), e também em colaboração com Thomas Gilligan por meio de vários artigos.

Krehbiel (1991) apresenta dois postulados centrais da organização legislativa: o primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas.

De acordo com o postulado majoritário, todas as decisões legislativas, organizacional, procedimental e substantiva, tomadas nas comissões ou em plenário têm como fundamento a vontade da maioria. Então, as escolhas resultantes das preferências individuais só têm sustentação dentro da organização legislativa preferidas pela maioria. Toda decisão legislativa é resultado da vontade da maioria. Um sistema de comissões que serve aos interesses de minorias extremistas ou uma estrutura de lideranças que ponha a maioria numa lista em desvantagem competitiva não concorre para o equilíbrio do processo legislativo. Desse modo o poder das comissões não é apenas inerentemente informacional, mas também majoritário.

O segundo postulado, o da incerteza quanto aos resultados das políticas, assegura que os legisladores não sabem precisamente a relação que existe entre as escolhas políticas feitas e os resultados produzidos. Consequentemente, um legislador bem-informado fará escolhas diferentes daquele que não tiver acesso à informação. Em razão da incerteza quanto a esses resultados, a organização legislativa de forma coletiva cria instituições que incentivam a disseminação de informação e *expertise*, para que as decisões sejam tomadas a partir do maior número possível de informações. Nessa interpretação, as instituições são concebidas como instrumentos para promover o principal bem coletivo numa arena legislativa, a informação. As comissões aparecem como microcosmos da composição do plenário, uma vez que são compostas por parlamentares indicados pelos partidos que formam a composição da Casa, e elas serão tanto mais eficientes quanto mais conduzirem os parlamentares a adquirirem e compartilharem conhecimentos especializados. Combinando os dois princípios, Krehbiel observa que maiorias específicas podem em processos de escolhas organizacionais estabelecerem incentivos institucionais para conseguir informações prospectivas eficientes – ou seja, elas podem fornecer incentivos e transmitir recursos para as comissões especializadas que pretendem tornar-se *experts*.

A novidade da abordagem informacional está em que os arranjos institucionais podem refletir a necessidade de aquisição e disseminação de informação além de resolver as questões distributivistas. As comissões podem ser poderosas numa legislatura não apenas porque elas detêm o poder de agenda, mas também porque elas monopolizam a informação e a *expertise* (SHEPSLE E WEINGAST, 1994, p. 59-60).

Uma organização legislativa eficiente, para a teoria informacional, será aquela que minimiza as perdas e maximiza os ganhos de especialização. Se o principal objetivo da organização legislativa é esse, em relação à composição das comissões, três princípios devem ser seguidos:

a) quanto mais extremas forem as preferências da comissão especialista *vis-à-vis* às preferências dos não-especialistas, menos informativas serão as comissões, mais incentivos terão em ocultar as informações que detêm privadamente; b) comissões de composição heterogênea são mais informativas do que aquelas formadas por membros de uma só orientação; c) se o custo de especialização é menor para aqueles com preferências extremas, o Legislativo poderá deles se valer para compor as comissões (LIMONGI, 1994, p. 22-23).

Algumas implicações decorrem desses dois postulados. Se a comissão é um microcosmo do plenário, as posições do eleitor mediano em um e outro serão bastante próximas, refletindo um maior equilíbrio institucional. Esses princípios aqui descritos convergem para um sistema de comissões e para um processo de tomada de decisão com preferências próximas ou semelhantes àquelas do legislador mediano. A preocupação legislativa em capturar ganhos de especialização técnica que levem à redução de incerteza, além da composição de suas comissões, deve considerar os incentivos que oferece aos membros das comissões. Se os projetos apreciados pelas comissões recebem tratamento especial maior será o incentivo aos parlamentares para que se dediquem a esse trabalho gerando mais especialização. A garantia desses incentivos é dada por uma auto restrição que o plenário se impõe. De resto, deve-se lembrar que Krehbiel e seus colegas sugerem também outros caminhos para pensar a vida legislativa. Por exemplo, as audiências públicas, os debates e as deliberações podem ser considerados institutos que tornam a informação inicialmente particular, em produto agregado e disseminado.

Como instituições estruturadoras da atividade legislativa, as comissões são depositárias de informação e *expertise*, e, por conseguinte, controlam a agenda legislativa. A nossa ver, a novidade de perspectiva apresentada por Krehbiel está em que a própria institucionalidade legislativa endogenamente termina por explicar o comportamento dos congressistas e os resultados produzidos pelo Congresso. O foco da análise informacional incide sobre as instituições (*institutional focus*), e não simplesmente sobre o comportamento e as preferências dos *policy makers*, especialmente a distribuição de recursos e direitos parlamentares.

1.3.3 O modelo partidário

Os modelos distributivista e informacional focalizam as comissões como instituições capazes de maximizar os ganhos de troca e informacionais e, desse modo, induzem ao equilíbrio as decisões tomadas em plenário, impedindo a ocorrência de maiorias cíclicas. Tanto a versão distributivista quanto a informacional desqualificam os partidos parlamentares como instituições relevantes dotados de poder de agenda. Diferentemente, a “versão partidária”

propõe que o sistema de comissões deve ser entendido tomando os próprios partidos como referência. A argumentação fundamental dessa versão é que os partidos desempenham importante papel no processo decisório legislativo ao promoverem soluções de “dilemas coletivos”. Aqui o papel dos partidos políticos no parlamento foi resgatado ao se questionar se aqueles poderiam ser tomados como variável explicativa para a compreensão legislativa. Se positivo, como os partidos interagem com a estrutura das comissões? Os partidos têm influenciado na produção de políticas públicas no processo de decisão legislativo? A essência da literatura produzida por essa “corrente teórica” consiste em acatar as premissas do modelo de Shepsle, especificamente o poder de agenda das comissões e a ideia de equilíbrio induzido das preferências por meio desses instrumentos, porém, adicionando a observação de que as principais instâncias de controle da agenda do legislativo (presidências da Casa e das comissões) são dominadas pelo partido majoritário (CARVALHO, 2003, p. 41).

A hipótese da existência de uma agenda partidária implementada pelo Legislativo encontra-se em dois trabalhos seminais relativamente distintos, mas estes podem ser entendidos como complementares. A primeira explicação sobre a atuação dos partidos dentro da organização legislativa surgiu da hipótese da delegação de poderes dos legisladores aos partidos políticos, esboçada por McCubbins e Kiewiet (1991). Nessa perspectiva a autoridade de formular as políticas tem sido delegada aos partidos pelos membros que atuam nas comissões, com possíveis resultados desejados. Durante os processos decisórios, agindo em coalizão, os partidos tornam-se a figura central do processo de elaboração das políticas, desempenhando melhor essa função que as comissões em razão da dispersão que as caracteriza, se os legisladores são motivados essencialmente pelo objetivo da reeleição, esse objetivo será dificilmente atingido se eles agirem isoladamente. A *rationale* partidária sugere que os legisladores se vêm obrigados a cooperar, e o partido fornece os meios para tal. McCubbins e Kiewiet (1991), a partir do modelo principal-agent, observam a delegação por parte dos representantes aos partidos como contrapeso à fragmentação estimulada pelo amplo sistema de comissões e subcomissões existentes no Congresso americano. Por exemplo, a Comissão de apropriação e a presidência da House, atuam como marca partidária. Para esses autores, essa comissão expressa antes de tudo as diferentes percepções e prioridades de gasto dos partidos republicano e democrata. A liderança da maioria também é considerada outra instância fundamental de delegação. Por conta do enorme poder de agenda que o Speaker (presidente da Casa) possui nos trabalhos legislativos, as comissões acabam por ajustar suas preferências e o conteúdo de seus relatórios ao ponto mais próximo possível da posição da liderança da maioria.

Novamente, pelo mecanismo institucional de determinar a agenda, estimula-se a observância do padrão nos trabalhos legislativos.

Essa abordagem focando as questões sob o prisma da delegação, considera o Congresso, a presidência e a burocracia como atores estratégicos, tendo em vista a influência que os partidos políticos exercem sobre a política nacional de uma maneira geral. Igual ao que ocorre entre o plenário e as comissões, o processo de delegação das funções legislativas para o presidente e para a burocracia também cresce por motivações eleitorais. O bom desempenho do presidente impacta no processo de reeleição dos congressistas de seu partido. A transferência de poderes para a burocracia ocorre por conta da divisão de custos relacionados ao bom ou mau desempenho das políticas, que também têm peso eleitoral. Para McCubbins e Kiewiet (1991), a delegação não deve ser interpretada como um processo institucional decorrente de alguma falha partidária, mas, como um processo inevitável e desejável pelos próprios partidos.

A questão da delegação traz uma forte discussão sobre o problema da perda entre os que delegam poderes (principal) e aqueles que recebem (agente). Ao tratar dos mecanismos que os principais utilizam para diminuir os custos da agência nos processos de delegação, os autores estavam averiguando se os partidos têm repetidamente sido privados do papel central de formuladores de políticas, ou se inevitavelmente abdicaram desse poder (MCCUBBINS E KIEWIET, *ididem*), obtendo resultados indesejáveis. Os estudos empíricos do Congresso estadunidense têm revelado que é possível delegar autoridade para outros e continuar obtendo resultados desejáveis em favor dos partidos.

Tamanha importância que os partidos exercem no processo legislativo, Cox e McCubbins (1993) empreenderam uma segunda explicação sobre a situação deles dentro da organização legislativa. A reeleição dos parlamentares repousa em dois vetores: a reputação pessoal e reputação partidária. Explicações sobre a reputação individual dos parlamentares são dadas por certas atividades que eles próprios praticam. Todavia, a reputação partidária, baseada no seu desempenho, é um bem público para todos os legisladores no partido. Por sua natureza, as reputações partidárias podem receber menos atenção do que merecem, e dessa maneira, os legisladores terminam por produzir bens privados em excesso e bens coletivos em escassez, resultando em ineficiência do ponto de vista eleitoral. A solução para esse dilema de ação coletiva está em desenhar uma organização que crie incentivos seletivos para induzir as lideranças a incorrerem com os custos dessa ação.

A importância desse argumento está na proposição dos mecanismos que fazem os partidos funcionarem de forma eficiente. Diante de dilemas coletivos os parlamentares se vêm na necessidade de escolherem arranjos institucionais que superem esses dilemas. Para Cox e

McCubbins (1993), no âmbito do legislativo são os partidos que resolvem esses problemas porque têm agentes centrais que monitoram os envolvidos; possuem incentivos seletivos que punem os que não cooperam e gratificam os que cooperam; e de alguma forma são recompensados para conciliar os interesses particulares desses agentes com a produção coletiva. A motivação para tornar-se um partido produtor de bens coletivos a partir de uma interação voluntária dos parlamentares baseia-se nos objetivos de suas reeleições. A reeleição dos congressistas não depende somente de suas qualidades e características individuais, mas também de recursos partidários e de características coletivas do partido a que pertence. De alguma maneira esses elementos institucionais induzem os parlamentares a cooperarem. Desse modo, os partidos são maximizadores da reeleição.

Destarte a reeleição ser o elemento institucional básico para explicar a boa reputação coletiva do partido, e, igualmente, o fator de produção de um problema de ação coletiva, sua importância pode ser modificada pelo desejo dos legisladores avançarem no interior do Legislativo, seja tornando seu partido majoritário numa legislatura, seja ascendendo individualmente ao ocupar uma comissão, tornando-se um líder etc. Esses incentivos assegurados pela estrutura interna do legislativo produzem bons resultados para os parlamentares e para o próprio partido. Este pode induzir sua liderança a internalizar o desejo eleitoral coletivo do seu partido, e por conseguinte, diminuir o problema de ação coletiva, interagindo os interesses pessoais de reeleição com os do seu partido.

Em síntese, diferentemente dos dois modelos anteriores, a versão partidária não considera as comissões como o eixo principal da organização legislativa. Ela chama a atenção para a importância dos partidos como elementos estruturadores da atividade legislativa, visto que eles são capazes de produzir benefícios como a garantia da reputação dos parlamentares; a diminuição dos custos decisórios como a garantia da reputação dos parlamentares; a diminuição dos custos decisórios para o eleitor por meio da disseminação de informações a custo zero; a garantia da estabilidade da escolha social através do controle da atuação dos seus membros; além da capacidade em obter benefícios para os distritos eleitorais que apoiam seus candidatos. Em relação às comissões, de acordo com a visão partidária, elas requerem fiscalização pelos partidários para assegurarem que os trabalhos legislativos beneficiem os membros dos partidos. Devido ao controle sobre tais recursos, os teóricos desse modelo argumentam que os partidos controlam a agenda parlamentar e o trâmite legal, regulam o comportamento de seus filiados, produzindo cooperação e garantindo a estabilidade das decisões legislativas.

2 A RELAÇÃO EXECUTIVO – LEGISLATIVO NO BRASIL

2.1 Bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo.

O debate em torno do papel do Poder Legislativo na produção de políticas públicas particularmente no campo da Ciência Política, nos remete à questão da interação entre os poderes Executivo e Legislativo. As principais regras que determinam essa interação sempre estiveram explicitadas nas constituições brasileiras. Quando nos referimos a essa interação no Brasil, o período abrange quase dois séculos. De 1824 até nossos dias, o sistema político brasileiro foi desenhado sob a égide de sete constituições. Reflexos das mudanças políticas histórico-conjunturais, as cartas magnas apresentaram movimentos cíclicos em que competências de elaboração legislativa dos dois poderes variaram, de tal forma que em alguns períodos, o Poder Legislativo teve prerrogativas reduzidas, em razão da ascensão de regimes políticos autoritários. Isso contribuiu para uma visão bastante difundida de que o Legislativo brasileiro teria uma participação secundária na definição das políticas públicas.

Na Carta Imperial de 1824 o Executivo dominava o processo legislativo. A primeira Constituição da República de 1891 ampliou os poderes do Legislativo, que foram reduzidos nas Constituições de 1934 e 1937, por aspirações nacionalistas e centralizadoras. A Constituição de 1946 recuperou plenamente as atribuições do Legislativo, as quais foram novamente limitadas pela revolução de 1964, ocorrida em meio a grave crise social e política no contexto nacional e internacional.

A Constituição de 1988 promoveu alterações institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo. Verificou-se o restabelecimento das prerrogativas tradicionais da instituição, afetadas pelo regime militar instaurado em 1964.⁶ A nova Carta evidenciou a participação do Poder Legislativo na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas.⁷ O papel desse Poder no processo de política pública se tornou

⁶ Em relação à competência orçamentária e aos recursos legislativos, o Legislativo não restabeleceu as mesmas prerrogativas de produção legal que detinha no período democrático anterior. Inclusive, foi mantido poderoso instrumento de “decreto” presidencial com força de lei (previsto na Constituição de 1967), na forma da medida provisória, embora com a necessidade de ser aprovada pelo Legislativo. Ver PINTO, 2009; SANTOS; 2003; GOMES; 2013.

⁷ As normas da Constituição de 1988 articulam as bases para um Poder Legislativo independente, ativo na produção de leis e no controle da Administração e detentor de prevalência no processo decisório governamental. Assertiva passível de constatação conforme as amplas competências legislativas atribuídas ao Congresso Nacional pelos arts. 48 e 49 conjugadas com as proibições de delegação do art. 68; a prerrogativa de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo por meio de ações de quaisquer de suas Casas; as prerrogativas do Poder Legislativo na apreciação (com amplos e efetivos poderes de emenda) e aprovação dos instrumentos de planejamento (plano plurianual e demais planos de e programas previstos na Constituição) e orçamento do setor público (leis de

ainda mais significativo tendo em vista o preceito constitucional de atribuir relevância à ação planejada do Estado. Ou seja, do ponto vista formal, as normas constitucionais orientam para um Parlamento independente, ativo na produção de leis e no controle da Administração e detentor de prerrogativas no processo decisório governamental, com níveis de competência e instrumentos de intervenção bastante significativos.

No campo das políticas públicas, a Constituição de 1988 converteu o Poder Legislativo em ator relevante ao lhe assegurar indispensável participação, por exemplo, na apreciação e aprovação do plano plurianual, e nos programas nacionais, regionais e setoriais detalhando as políticas públicas pela fixação das prioridades e metas programáticas através das leis de diretrizes orçamentárias. Estamos nos referindo à alocação de recursos que, neste caso,

tem a ver com a própria implementação das políticas públicas delineadas pelo planejamento governamental ou fixadas por leis específicas, constituindo a expressão material da capacidade de estabelecer decisões com vistas à prestação de serviços, à ampliação dos atendimentos a certas clientelas, à realização de empreendimentos e à solução de problemas com o máximo de efetividade e de economia de recursos [...] Além dessas, a Constituição de 1988 articula outras prerrogativas que ampliam a participação do Poder Legislativo nos processos de formulação e avaliação de políticas públicas, dentre as quais merecem realce: a) a de convocar autoridades, requisitar informações e realizar audiências públicas; b) a de realizar investigações sobre fatos determinados por meio de comissões parlamentares de inquérito; c) a de realizar o acompanhamento e a fiscalização de gastos públicos por meio de comissões permanentes; d) a de fiscalizar e controlar os atos do Executivo (podendo sustar os que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa); e) a de dispor sobre o sistema tributário e arrecadação; f) a de exercer o controle sobre garantias a empréstimos externos e sobre os acordos internacionais (SANCHES, 2002, p. 08).

Ainda segundo Sanches (2002), o Legislativo possui instrumentos institucionais para participar efetivamente na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Tal como no caso dos processos relativos ao plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA), que o Congresso Nacional dispõe de uma comissão permanente, integrada por Senadores e Deputados, tanto o Senado como a Câmara Federal sistematizam o processo de apreciação dos instrumentos de planejamento, programação e orçamento do setor público; demandam a criação de unidades técnicas no âmbito da Instituição (para confrontar, com autoridade, as posições da tecnoburocracia do Executivo); e incentivam os parlamentares a se tornarem especialistas na visualização das previsões de receitas e despesas no tempo e no acompanhamento da execução de ações, na medida em que

diretrizes orçamentária, leis orçamentárias anuais e créditos adicionais); a amplitude das competências para a fiscalização das entidades da administração direta e indireta fixadas pelos arts. 70 a 72; as abrangentes competências das Comissões permanentes; e as responsabilidades que são atribuídas ao Parlamento na apreciação das contas da Administração. Para maiores detalhes ver Sanches (2002, p. 06).

muitos destes passam a se envolver nas decisões alocativas (planejamento e orçamento), no acompanhamento da execução e na avaliação dos resultados; além de articular um fórum para o questionamento das propostas do Poder Executivo e para seu ajuste (por meio de emendas) aos interesses setoriais e regionais.

2.2 Sobre as interações entre os poderes Legislativo e Executivo na produção de políticas públicas.

2.2.1 Os estudos legislativos no Brasil

Os estudos acerca do funcionamento das instituições políticas brasileiras podem ser considerados dentre os que mais avanços teóricos metodológicos obtiveram na Ciência Política nacional desde meados da década de 1990. Nesse processo consolidou-se um campo específico que pode ser designado “estudos do legislativo no Brasil”, e, com ele, uma atenção especial ao problema da relação entre executivo-legislativo. Inácio e Rennó (2009) sintetizam essa produção em três subáreas da seguinte forma: 1) estudos envolvendo partidos políticos; 2) estudos sobre dinâmicas de eleição/reeleição e de recrutamento político e carreiras parlamentares; 3) estudos sobre a relação Executivo-Legislativo. Esses estudos se dedicaram à análise do funcionamento e organização dos trabalhos legislativos, sobretudo do Congresso Nacional, demonstrando o comportamento partidário coeso e de colaboração nas votações com os projetos do governo nos mecanismos de decisão política, a exemplo de Santos (1997; 1998); Figueiredo; Limongi (1999) e Cheibub; Figueiredo; Limongi (2009).

Esses estudos legislativos⁸, cujas estruturas e normas internas até então negligenciadas, passaram a ser consideradas com seu peso próprio e influência específica sobre os comportamentos e deliberações que se processam em seu interior. Essas estruturas e normas deixaram de ser vistas como mero reflexo das operações do sistema eleitoral e passaram a ser encaradas como variáveis independentes no processo de deliberação congressional. Então, com essa nova ênfase, a organização interna formal e informal, a hierarquia de cargos e a distribuição

⁸ Convém observar que os estudos legislativos na Ciência Política contemporânea estão entrelaçados com os estudos do Congresso dos Estados Unidos pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente no que se refere ao modelo organizacional da House of Representatives. A maioria desses estudos foi realizada em razão da revolução oriunda da teoria da escolha racional, gerando proposições explícitas para testes, a criação de um novo conjunto de dados para testá-las, e a utilização de sofisticados métodos para subsidiar debates substantivos. Isto pode ser constatado, por exemplo, em estudos sobre as preferências individuais e das comissões, aonde os estudiosos desenvolveram uma série de argumentos sobre os procedimentos legislativos, a influência relativa dos partidos e dos líderes nos processos decisórios, e o impacto sobre as eleições. Para maiores detalhes sobre essas questões ver (GAMM E HUBER, 2002).

de poder entre os parlamentares se constituíram numa *tábula rasa* para os novos pesquisadores. Esse novo enfoque suscitou um grande debate acadêmico-científico sobre o funcionamento do Poder Legislativo, notadamente sobre o Congresso Nacional, baseado numa ampla investigação empírica. Os resultados dessa produção acadêmica apontam para um avanço teórico-metodológico, em razão de um maior rigor científico expresso por um objeto de estudo bem definido, e por questões teoricamente informadas e passíveis de verificação.⁹ Essa produção foi orientada por diferentes referenciais teóricos, e elegeram uma série de temas que conformaram a agenda dos estudos legislativos no Brasil: mudança institucional, o papel dos partidos, o poder de agenda, *accountability*, governabilidade, abdicação *x* delegação, conexão eleitoral, carreiras parlamentares, orçamento, resultados legislativos, sistema de comissões, e o desempenho dos legislativos estaduais (SANTOS, 2006, p. 112-13).

Figueiredo e Limongi (1995), abordaram empiricamente o Legislativo Nacional e tornou-se referência. Foram realizados dois balanços bibliográficos a respeito do tema: Lima Júnior (1999) e Santos (2008). Essas publicações apontaram os principais caminhos trilhados pelos estudos sobre o Legislativo e analisaram as contribuições que eles deram sobre o funcionamento do sistema político brasileiro.

Lima Júnior (1999) bem enfatiza a orientação dos estudos acerca do Legislativo brasileiro e suas relações com o Executivo. Em sua análise o Poder legislativo brasileiro havia sido interpretado até os anos 1980 tão somente como um resultado das escolhas feitas pelos eleitores em meio às regras do sistema eleitoral e do sistema partidário. O Legislativo era criticado pelos analistas por não ter a capacidade de refletir as vontades dos amplos segmentos sociais, uma vez que os políticos estavam preocupados apenas em legislar a manutenção de seus redutos eleitorais.

Essa tradição analítica que caracterizava o Congresso Nacional como inerte foi contestada pelas pesquisas inauguradas por Limongi (1994) e Figueiredo e Limongi (1999) ao demonstrarem que as regras do processo decisório governamental e a organização dos trabalhos legislativos e seu interior conduziam a um comportamento coeso e colaboracionista dos partidos, resultando em apoio às políticas da Presidência. O Poder Executivo negociava com o

⁹ Santos apresenta sugestiva taxonomia dos estudos legislativos no Brasil: “Tomando como critério a escolha das variáveis explicativas pelos pesquisadores, encontrei três tipos de modelos que chamei de modelos de arena executivo-legislativo, fortemente influenciados pela versão partidária, e cuja característica principal é o foco nas variáveis do processo decisório; modelos de arena eleitoral, que recebem relativa influência distributivista; e modelos de dupla arena, influenciado por ambas, mas com peso maior da versão partidária e com foco predominante, mas não único, nas variáveis do processo decisório. Os modelos de dupla arena também podem ser entendidos como resultado da evolução apresentada pelos estudos legislativos no Brasil” (SANTOS, 2006, p. 18-19).

Legislativo em troca de benefícios para a coalizão de apoio ao governo, sobretudo no formato de aprovação das emendas orçamentárias propostas pelos deputados. As instituições políticas possuíam uma lógica própria de funcionamento e relacionamento entre si, cabendo aos pesquisadores elucidarem o modo como as regras internas determinavam o comportamento dos atores políticos e quais as possibilidades de ação que elas permitiam (SILVA, 2013, p. 06).

Esse novo movimento intelectual na Ciência Política brasileira ancorou-se na corrente neoinstitucionalista, que, embora inclua várias vertentes, seus autores concordam ao menos em três pontos: a premissa de que as instituições estruturam e ordenam o comportamento político dos atores; cultivam a noção de que o recrutamento político pode ser alterado porque possui uma incidência histórica; e, sustentam que as instituições possuem duas ordens de procedimentos: os formais (passíveis de serem descritos oficialmente) e os informais (que podem ser determinados por meio de análises contínuas acerca do comportamento dos atores em seu cotidiano no interior da instituição). Em artigo que já se tornou um clássico, Hall e Taylor (2003) sugerem a existência de três métodos de análise sobre as instituições e os atores políticos: o institucionalismo histórico; o institucionalismo da escolha racional; e o institucionalismo sociológico.

As pesquisas sobre o Congresso Nacional, a partir da perspectiva neoinstitucionalista adotaram variáveis explicativas tais como a produção legal dos parlamentares, a centralidade do processo decisório, especialmente destacando a organização das Comissões Parlamentares, e a atuação das bancadas partidárias. Esses trabalhos se caracterizaram pelo uso do método do institucionalismo da escolha racional para utilizarmos a expressão designada por Hall e Taylor (2003). E, por consequência, esses novos estudos sobre o Poder Legislativo no Brasil tem mostrado a centralidade da organização interna para a compreensão dos resultados gerados pelo sistema político como um todo. Ou seja, a instituição legislativa tornou-se variável independente e essa opção metodológica tornou-se estratégica para as pesquisas posteriores sobre o tema.

Em outro levantamento bibliográfico, Santos (2008) sugere a produção de três grandes grupos de estudo: as pesquisas que privilegiaram as variáveis endógenas à instituição em suas explicações sobre o funcionamento do Poder Legislativo, enfatizando o processo legislativo na arena governamental, as regras institucionais que orientam o jogo político e a centralidade do processo decisório nas mãos das lideranças partidárias conduzindo suas bancadas e coalizão; os estudos que utilizaram exclusivamente variáveis exógenas em suas análises, apontando principalmente para a heterogeneidade de representação dos partidos no Congresso Nacional e um decorrente comportamento individualista dos atores políticos em seu interior devido aos

incentivos eleitorais para a distribuição de benefícios localizados em troca de voto promovido pelo sistema eleitoral de lista aberta; e, por fim, as pesquisas que combinaram variáveis tanto endógenas quanto exógenas à instituição, perseguindo dessa forma o objetivo de ampliar a compreensão sobre os determinantes da atuação legislativa dos parlamentares, não restringindo tais determinantes apenas às regras do processo decisório governamental nem valorizando apenas os resultados do sistema eleitoral. Esse modelo de análise ficou conhecido também como estudos de conexão eleitoral ou modelos de dupla arena.

É a partir dessas hipóteses que Mainwaring (1997) argumenta que, em certa medida, os partidos nacionais brasileiros seguiam uma lógica determinada no nível estadual. Em resumo, no presidencialismo de coalizão no Brasil, o partido do governo necessitava formar coalizões no Congresso para governar, porém, os incentivos originários do sistema eleitoral dificultavam a governabilidade, ou seja, a formação de coalizões não seria uma solução efetiva em regimes presidencialistas multipartidários.

As pesquisas desenvolvidas a partir de meados de 1990 apresentaram análises diversas que pôs em questão as hipóteses até então hegemônicas na literatura sobre o sistema político brasileiro. Os estudos de Figueiredo e Limongi (1999, 2007) e Santos (2003) encontraram evidências de que as coalizões formadas pelos governos brasileiros, após a vigência da Constituição de 1988, aumentaram o poder de agenda do Executivo tornando os governos estáveis e capazes de contar com o apoio sólido no Congresso.

De acordo com esses novos estudos, com a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo e os líderes partidários no interior do Congresso tiveram seus poderes aumentados, enquanto os parlamentares, tomados individualmente, tiveram seus poderes diminuídos. Essas pesquisas apresentaram duas características que as distinguiram dos trabalhos anteriores. Em primeiro lugar, passaram a dar uma maior atenção às variáveis internas do Poder Legislativo. Em segundo lugar, contemplavam mais a literatura sobre democracias parlamentaristas, que, a despeito de sua proximidade com a literatura sobre o presidencialismo, parecia aparentemente ignorada (SILVA, 2012).

Figueiredo & Limongi (2009) ressaltam o pressuposto dos autores “pessimistas” acerca do sistema político brasileiro, que denominam de agenda dual: existiriam duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo. Os dois poderes competiriam numa espécie de jogo de soma zero, no qual a implementação de uma agenda implicaria na abdicação da outra. A implicação maior desse pressuposto é que nesse “modelo” a obtenção de votos para aprovar a própria agenda, o Executivo teria que cooptar o Legislativo, liderando emendas no orçamento para os parlamentares, ávido em sua feição mais midiática, para satisfazer seus

interesses paroquiais. Nessa perspectiva, enquanto atores, tanto o Executivo quanto o Legislativo seriam atores cujos incentivos derivariam do sistema eleitoral. Só que enquanto o Executivo teria um “distrito eleitoral” nacional, o dos deputados seriam os estados. De acordo com a maioria dos novos estudos eles se baseiam no pressuposto da agenda da maioria ou agenda do governo, isto é, não é possível falar de duas agendas, mas haveria tão somente uma agenda, a do governo, que não pode ser considerada como exógena ao Legislativo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009).

Os estudos produzidos nessas duas últimas décadas demonstraram a viabilidade de coalizões em regimes presidencialistas. No caso brasileiro, alguns autores teriam priorizado a centralização do processo decisório, como Santos (2003) e Figueiredo e Limongi (1999); e outros, a execução de emendas individuais dos parlamentares, como Pereira e Mueller (2002).

2.2.2 Visões opostas sobre a definição de políticas públicas por meio da produção legislativa no Brasil: detalhando o debate

Esses estudos acima mencionados ofereceram uma visão sobre o processo de produção de leis e de políticas públicas e da interação entre os atores dos poderes Legislativo e Executivo no Brasil. Todavia, em certa medida esses trabalhos formularam teses diametralmente opostas a respeito da capacidade das instituições políticas do país produzirem “políticas públicas necessárias” (GOMES, 2013).

Diante da pergunta “qual o papel do Poder Legislativo na definição das políticas públicas”, boa parte da literatura no campo da Ciência Política, tem caracterizado o Congresso brasileiro como reativo aos poderes de agenda do presidente, atribuindo-lhe um papel secundário (COX E MORGENSTERN, 2001). Outro consenso se formou em torno da ideia de que a capacidade para implementar uma agenda de governo depende de decisões estratégicas do presidente em constituir uma coalizão, por meio da distribuição de cargos nos ministérios para representantes de partidos com assento nas casas legislativas, a fim de garantir maiorias necessárias para a aprovação da agenda, o que caracteriza o presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, COX E MACCUBBINS, 2003; SANTOS, 2003).

Na década de 1990, alguns autores a exemplo de Ames (2003) e Mainwaring (1993) puseram em xeque a capacidade de o desenho institucional brasileiro conduzir a uma situação de governabilidade e de produção de políticas públicas de interesse de toda a população. Esses autores afirmaram que o sistema político brasileiro seria caótico e incoerente. Argumentaram que a combinação do presidencialismo com um sistema eleitoral altamente proporcional (na

seleção de deputados) e geograficamente desbalanceado desestruturaria o sistema partidário e geraria um excesso de pontos de vetos, dificultando a definição (produção) de políticas públicas de interesse amplo, facilitando assim os ganhos de grupos de interesse. Nesse caos institucional o presidente não conseguiria aprovar sua agenda diante de um Congresso fragmentado e particularista, o que causaria uma paralisia decisória (AMES, 2003; MAINWARING; 1993). Esses trabalhos procuraram demonstrar que a forma de organização do Poder Legislativo, colocando nas mãos de poucos o controle do que é discutido e aprovado, determina que a intervenção dos parlamentares ao longo do processo legislativo, pela apresentação de projetos ou de emendas, além de contar com remotas chances de aprovação, prioriza o atendimento a interesses particularistas. Ames (2003) observou que os deputados brasileiros apresentam padrões diferenciados de votações segundo dominância e dispersão geográfica dos votos recebidos dos eleitores. O tipo dominante concentrado seria mais tendente a apoiar políticas particularistas. Carvalho (2003) argumentou que apesar de ter feito a distinção dos tipos de votação, Ames generalizou o comportamento particularista para todo o Legislativo.

Esse aparente consenso entre os analistas sobre a inércia do Legislativo nacional frente a um Executivo fortalecido constitucionalmente, foi desafiada por estudos empíricos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, 2004) sobre a produção legislativa ao demonstrarem que as regras do processo decisório governamental e a organização dos trabalhos legislativos em seu interior conduziam a um comportamento coeso e colaboracionista dos partidos, resultando em apoio às políticas da Presidência. Esse comportamento colaboracionista entre esses dois poderes ocorria, em grande medida, por conta dos benefícios que o Poder Executivo assegurava para a coalizão que o apoiava, sobretudo no formato de aprovação das emendas orçamentárias propostas pelos deputados. Dessa forma, os possíveis conflitos políticos existentes entre os poderes nos processos de tomada de decisão eram diluídos por conta da centralização dos trabalhos legislativos no Congresso e pela formação das maiorias parlamentares por critérios eminentemente partidários. Dessa forma, as instituições políticas possuíam uma lógica de funcionamento e relacionamento entre si até então não focada devidamente, constituindo-se assim em um objeto de investigação sobre o modo como suas regras internas determinavam o comportamento dos atores políticos e quais as possibilidades de ação elas permitiam. Essas avaliações indicaram a possibilidade de governabilidade, de modo que dois polos de debate podem ser identificados: a paralisia decisória e a governabilidade com predominância do Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

A realidade evidenciou que o Brasil conseguiu por bom espaço de tempo implementar políticas econômicas e sociais consistentes, estáveis e de interesse amplo, refutando as

predições associadas à paralisia decisória e à produção de políticas particularistas, e, portanto, sugerindo a necessidade de uma maior compreensão sobre o processo de elaboração de políticas públicas no Brasil e de uma reavaliação dos pressupostos sobre a organização institucional brasileira. (ARMIJO, FAUCHER E DEMBINSKA; KINGSTONE E POWER, *apud* GOMES, 2017).

Em face dessa mencionada evolução favorável de políticas públicas adotadas no país, aqueles que propuseram a tese da paralisia decisória recorreram à formulação de um paradoxo: como instituições inadequadas seriam capazes de gerar políticas relevantes e equitativas? Uma vertente revisionista desse grupo mantém intacto o pressuposto distributivista, substituindo a paralisia decisória pela possibilidade de sucesso por meio da informalidade das relações institucionais. Desse modo, a fluidez nas relações facilitaria a adoção de políticas consideradas necessárias pelas elites (ARMIJO, FAUCHER E DEMBINSKA, 2006; KINGSTONE E POWER, 2008 *apud* GOMES, 2017).

Já os que propuseram a tese da governabilidade com predominância do Executivo, rejeitaram as avaliações de que o Executivo é impedido de governar pelo Legislativo bem como “a derivação feita do sistema eleitoral para o comportamento legislativo” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; SANTOS, 1999). As explicações calcadas nessa tese valorizam a perspectiva partidária de organização do Legislativo. De modo que os potenciais excessos de veto ocasionados pelo sistema eleitoral não conseguiram reproduzir completamente a conexão eleitoral na esfera legislativa, devido à limitação da obtenção de benefícios particularizados nesta. Isso porque o Congresso disporia de regras que centralizariam o processo decisório favorecendo a atuação dos líderes partidários nas interações com o presidente. A perspectiva partidária resgata o papel dos partidos, valorizando a atuação dos líderes partidários na defesa dos interesses das legendas contra o paroquialismo e na interação com o Executivo.

Esses trabalhos mencionados de Figueiredo e Limongi (1999), assim como o de Santos (1999), apontam a preponderância do Executivo no poder de agenda. Este a dominaria por dispor de vantagens institucionais para aprovar suas proposições legislativas. Desse modo, a agenda e a legislação resultante seriam predominantemente de abrangência nacional, pela tendência de o Executivo responder a demandas nacionais e dos parlamentares sinalizarem suas preferências ao eleitorado por meio de apoio, ou não, à coalizão de governo (AMORIM NETO E SANTOS, 2003; PEREIRA E MUELLER, 2000; SANTOS, 2003). Assim, os dados mais consistentes da literatura sobre a interação dos poderes na produção legal atribuem papel de destaque ao Executivo na elaboração de políticas públicas e na promoção de sua agenda.

Rejeitam a tese da paralisia decisória e valorizam a governabilidade e, principalmente, o papel dos mecanismos institucionais presentes na Constituição de 1988.

A despeito do reconhecimento e validade dessa literatura, vários autores admitem a necessidade de também abordar aspectos dos outros dois modelos da organização legislativa. Na análise, dever-se-ia utilizar pressupostos distributivistas e informacionais, envolvendo as comissões do Congresso. Há menções sobre a necessidade de considerar mais de uma perspectiva teórica, como podemos constatar nos estudos de Carvalho (2003), Amorim Neto e Santos (2003); Cintra (2007), e Almeida e Santos *apud* Gomes (2017).

Em relação aos estudos que destacam a preponderância do Executivo, Gomes (2017) argumenta que eles carecem de maior detalhamento e qualificação, pois dados conflitantes sugerem que essa predominância possa estar sendo superestimada. Ainda de acordo com esse autor, a partir de 1994 o Legislativo tem aumentado sua participação como autor de leis ordinárias provenientes de projetos de lei ordinária, superando o quantitativo produzido pelo Executivo. Dados sobre a atividade de modificação de projetos e de atuação das comissões permanentes sugerem que os interesses dos parlamentares podem ser mais amplos do que se atribui atualmente (CARVALHO E GOMES, 2008; AMARAL, 2009; CRUZ, 2009).

Outro ponto a destacar em relação à literatura que atribui papel de destaque ao Executivo na elaboração de políticas públicas e na promoção de sua agenda, é que seus dados não permitem avaliar mais profundamente o papel dos atores, ou mesmo a natureza e, particularmente, a relevância de suas agendas e da legislação produzida. Para isso seria preciso considerar políticas públicas específicas. Não são muitos os estudos que focalizam a atuação do Legislativo considerando áreas específicas de política pública, e, em geral, eles não foram capazes de confirmar uma atuação de parlamentares visando apenas interesses particularistas, pois também foram encontrados indícios de atuação do Legislativo para promover políticas de interesse amplo (LE MOS, 1998; RICCI E LEMOS, 2004; VOGEL, 2010, BRAGA, 2011; e MARTINS, 2011).

2.2.3 Visões teóricas acerca dos estudos sobre as relações entre os poderes Legislativo e Executivo

Os resultados diferenciados das análises produzidas sobre o padrão das relações entre os poderes Legislativo e Executivo mencionados acima, podem ter seus fundamentos associados às abordagens teóricas empregadas. A partir das pesquisas realizadas sobre a organização do Congresso estadunidense (SHEPSLE, K. E WEINGAST, B. 1994; SHEPSLE,

K. 1978, 1987; KREHBIEL, 1990, 2004; COX, G. W. E MCCUBBINS, M. D. 1993) entre os estudiosos brasileiros, um ou outro dos modelos distributivista, partidário ou informacional ganhou ênfase para explicar o arranjo e o funcionamento de instituições tão intrincadas.

Esses modelos teóricos foram empregados para explicitarem especificamente o comportamento do sistema de comissões do Congresso dos EUA, e no caso das pesquisas no Brasil, quase sempre, eles têm sido encarados como modelos exclusivos. Sem maiores cautelas esses trabalhos abordam diferentes dimensões da organização legislativa, a exemplo da organização do processo decisório, dos recursos para as decisões e dos tipos de políticas públicas produzidas. A opção por um único modelo não é uma estratégia metodologicamente adequada, uma vez que pode gerar diagnósticos limitados da realidade.

Já mencionado acima, alguns autores se pronunciaram sobre a necessidade de se levar em consideração mais de uma perspectiva para a análise do contexto nacional. Keith Krehbiel (2004), autor reconhecido como a maior referência da perspectiva informacional, declarou que as teorias de organização do Legislativo “são mais híbridas que puro-sangue”. Dessarte, de que maneira alguns aspectos metodológicos podem estar dificultando a percepção dos efetivos papéis dos poderes e da agenda discutida no Congresso? A resposta é que algumas questões podem contribuir para uma fragmentação sobre a análise das agendas dos poderes, com conseqüente superestimação do papel do Executivo, no que diz respeito a: a) os atores, b) os locais onde as decisões são tomadas, c) os tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas e, d) a agenda efetivamente discutida no Congresso.

Em relação aos agentes, essas abordagens fazem uma leitura de que o Executivo tem tido uma atuação unitária. Pequeno interesse tem sido dirigido aos processos prévios de decisão envolvendo os ministérios, a Casa Civil, ou instâncias de coordenação política. Dissemelhantemente os estudos sobre os deputados têm sido frequentes, minimizando o papel dos senadores e do arranjo bicameral. Ainda assim estudos recentes (LEMOS, 2008; ARAÚJO, 2009) assinalam o papel dos senadores não apenas como revisores, mas também como protagonistas de proposições legislativas relevantes.

No que concerne às instâncias decisórias, provavelmente em virtude das proposições do Executivo iniciarem a tramitação na Câmara dos Deputados, essa Casa Legislativa tem recebido maior atenção dos estudiosos. Os plenários das casas legislativas recebem maior atenção que as comissões ou outras instâncias de decisão relevantes, a exemplo do plenário do Congresso Nacional, arena decisória onde deputados e senadores decidem conjuntamente as leis orçamentárias.

A escolha efetuada pelo pesquisador em relação aos tipos de proposições e de vias legislativas utilizadas pode influenciar as conclusões sobre a natureza das políticas que compõem a agenda. A valorização das diferenças entre os tipos de proposições legislativas é crucial, em razão delas apresentarem regras de tramitação e exigências para a apresentação e aprovação muito diferentes. Igualmente diferenciados são os objetivos de cada tipo de proposição, os quais são geralmente associados à relevância do tema abordado. Portanto, análises que agregam vários tipos de proposição indistintamente podem ser influenciadas pelos atributos dos mais frequentes e perder variações daqueles que são menos frequentes, mas, talvez de maior relevância para a política. Isso pode generalizar para todo o sistema as características de interação presentes em decisões rotineiras.

Um exemplo demonstra a relevância que a seleção metodológica do tipo de proposição pode influenciar nos resultados da natureza das políticas incluídas na agenda:

se o pesquisador utiliza apenas as emendas apresentadas por parlamentares a projetos de lei orçamentária para representar o modo como o Congresso se organiza na esfera legislativa, torna-se bastante provável a observação de comportamento distributivista, pois esse é o instrumento por excelência atualmente disponível aos parlamentares para direcionar recursos para localidades específicas. Se, por outro lado, os projetos de lei ordinária são os selecionados para representar o comportamento legislativo, a maior probabilidade é de se encontrar propostas com menor grau de particularismo, pois atualmente o objetivo básico desse tipo de proposição é a produção de princípios gerais, como esclarecido pela Lei Complementar nº 95, de 1998, que regulamenta a elaboração de projetos de leis, por determinação do art. 59 da Constituição (GOMES, 2013, p. 33).

Algumas considerações são necessárias no tocante ao poder de agenda: (1) a dificuldade de se distinguir entre as agendas exclusivas do Executivo e do Legislativo; (2) a consideração da competência constitucional exclusiva para iniciar leis afeta conclusões sobre a demarcação da agenda dos poderes; (3) o contratempo de discutir a agenda quando apenas são considerados os projetos transformados em leis; (4) uma maior taxa de aprovação de projetos de autoria do Executivo necessariamente não significa um indicador consistente de imposição unilateral de uma agenda, e; (5) a dificuldade em caracterizar a contribuição das proposições de acordo com a fase de determinação e o tipo da política proposta.

Em relação ao primeiro item estamos falando de uma situação em que há dificuldade em se distinguir entre uma agenda exclusiva do Executivo e outra dos membros do Legislativo que compõem a coalizão de governo. Várias das demandas apresentadas pelo chefe do Executivo podem ser originadas pela própria base parlamentar de sustentação e vice-versa. Uma compreensão acentuada do papel do Executivo na produção legal, por exemplo, pode ser consequência da ênfase na autoria das proposições legislativas convertidas em norma legal

como elemento caracterizador da agenda de um poder. Dessa maneira a modificação dos projetos pelos parlamentares e o apoio oferecido à sua tramitação, são desconsiderados. Isso significa dizer que o foco na análise da autoria do presidente desconsidera, portanto, o presidencialismo de coalizão.

É preciso considerar que o Executivo detém competência constitucional exclusiva para iniciar leis sobre matéria orçamentária e de organização administrativa. A não consideração das regras de iniciativa exclusiva afeta conclusões sobre a demarcação da agenda dos poderes, supervalorizando o papel destes em determinadas áreas. Face o impedimento constitucional de o Legislativo iniciar leis em nas matérias acima aludidas, é de se esperar que a maioria de suas propostas ocorram forçosamente nos temas restantes, incluindo os sociais. Conseqüentemente, no caso do Executivo, não causa espécie que temas de sua iniciativa exclusiva estejam entre os mais frequentes dentre os de sua autoria. Figueiredo e Limongi (1999a) que detectaram a predominância do Executivo como autor no agregado de leis produzidas, já haviam mencionado a possibilidade de que essa preponderância seria “tão somente quantitativa, uma vez que se traduz na aprovação de leis anódinas, destituídas de significado para as políticas públicas”.

Quando a atenção incide apenas nos projetos transformados em lei, e os demais são excluídos, o debate em torno da agenda é igualmente dificultada, impedindo a construção de indicadores com denominadores. Isso pode subestimar a participação dos parlamentares na composição da agenda, uma vez que pode excluir temas conflituosos, que foram rejeitados, arquivados ou objetos de não decisão, mas que, de todo modo, fizeram parte da agenda debatida no Congresso.

Outra dificuldade relacionada ao poder de agenda foi tratada por Ames (2002), ao argumentar a possibilidade de que a agenda apresentada pelo Executivo resulte de negociações prévias entre este poder e as lideranças partidárias, de modo que uma maior taxa de aprovação de projetos de autoria do Executivo não seria um indicador consistente de imposição unilateral de uma agenda, mas de produção de consensos pelo sistema.

Gomes (2013) destaca a dificuldade em caracterizar a contribuição das proposições de acordo com a fase de determinação da política pública (se de estruturação, de manutenção ou de revisão), o tipo dessa política (distributiva, redistributiva, regulatória ou de maioria) e sua contribuição num contexto mais amplo. O autor sustenta que sem uma análise integrada por temas de política, torna-se difícil indicar se determinado projeto que aparenta ter características distributivas faria parte da implantação de uma política mais ampla, como, por exemplo, regulamentações de interesse de determinados grupos profissionais do sistema de saúde ou incentivos para o desenvolvimento tecnológico de determinado setor da economia. “Essa

dificuldade, em geral, não tem sido abordada, sendo mais frequente a atribuição indiscriminada de juízo de valor negativo às políticas distributivas, de modo que qualquer transferência concentrada de recursos é tida como indicador de “disfuncionalidade” do sistema” (GOMES, p. 35).

Essas considerações sugerem que opções metodológicas podem interferir nas conclusões de estudos sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo e a capacidade governativa no Brasil, ressaltando a necessidade de “ponte metodológica” para a análise de resultados conflitantes (SANTOS, 1997). Melhor dizendo, está-se advertindo para o risco de que conclusões sobre o padrão de interação entre os poderes estejam sendo influenciadas por aspectos metodológicos, que, num polo, não produziram previsões consistentes com a produção de políticas observadas e, no outro, podem ser aperfeiçoados para facilitar a percepção de níveis de relevância na agenda proposta e na aprovada, e do efetivo papel dos poderes na elaboração legislativa. Assim, ainda que a perspectiva partidária esteja fundamentada em dados empíricos e possua maior poder explicativo sobre o que ocorre na esfera legislativa atualmente, o conhecimento pode ser ampliado pela incorporação de elementos das outras perspectivas.

3 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DA INFLUÊNCIA DO LEGISLATIVO SOBRE O ORÇAMENTO

3.1. O orçamento e sua dimensão política

O início do processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição brasileira em 1988, trouxe consigo diversas demandas: implementação dos direitos civis, políticos e sociais; liberdade de expressão, direito a aderir às organizações e movimentos da sociedade civil; direito ao voto; a fontes alternativas de informação; eleições livres e idôneas que garantissem a realização periódica de eleições (Dahl, 2001), ou seja, a implementação dos direitos civis, políticos e sociais. Naquela ocasião estava em discussão os mecanismos tradicionais e novos de relacionamento entre o Estado e a sociedade brasileira.

A democracia política que emergiu no Brasil a partir de 1988 em certa medida não atendeu satisfatoriamente às expectativas da sociedade e, em decorrência disso, além dos mecanismos tradicionais e legais de participação (referendos, plebiscitos, leis de iniciativa popular etc.), outras leis foram defendidas e introduzidas para trazer a população mais próxima do processo decisório nos diversos níveis de governo. Na Ciência Política, esses mecanismos de participação pública são chamados de instrumentos de democracia participativa e se estruturam como um continuum entre as formas direta e representativa. Dentre os mecanismos alternativos podemos citar os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo, as comissões legislativas participativas, o governo eletrônico etc.

Ao mesmo tempo, temas clássicos como separação de poderes e sistemas de freios e contrapesos, também dominaram a agenda política. Esse debate tornou-se parte do *mainstream* da ciência política moderna, tanto sob a perspectiva normativa quanto empírica. Para compreender a lógica, funções e relações dos poderes legislativo, executivo e judiciário, é necessário considerar os princípios fundamentais do Estado democrático.

No debate sobre a vitalidade do processo democrático e as possíveis soluções para os problemas que desafiam o sistema político nacional deve-se levar em conta questões de extrema importância: a apropriação da renda dos cidadãos, por meio de tributação, e sua distribuição para diferentes grupos da sociedade por meio de gastos do governo. Compreender o orçamento do governo requer entender como suas receitas são gastas, quais são os mecanismos institucionais, qual é o ônus do financiamento dos gastos públicos e quem se beneficia.

O orçamento público reflete os múltiplos atores que interagem no seu processo de elaboração e execução, e as condições legais e institucionais em que ocorre esse processo. Tanto

as despesas quanto as receitas estão determinadas por lei, que determinam a alocação de recursos entre os níveis de governo e sua vinculação a despesas específicas. Durante o processo orçamentário, os atores políticos e sociais usam uma variedade de métodos, informações, conceitos e ideias para desenvolver ou influenciar as estimativas de receitas e direcionar os gastos de acordo com seus interesses e visões sobre os temas em questão.

Concepções sobre o orçamento apresentam pontos de vista diferentes. Para alguns, um orçamento é principalmente uma ferramenta para administrar as finanças. Para outros, é um mecanismo de alocação de recursos e medição da ação governamental. Outros ainda o definem como um meio de impor políticas tradicionais para atender às necessidades específicas de um grupo ou região. Esse embate de visões e interesses leva ao envolvimento dos diferentes poderes do governo, especialmente do Executivo e do Legislativo, no processo decisório sobre o desenvolvimento econômico e social, especialmente sobre a distribuição de renda (Rezende & Cunha: 2002: 12).

Portanto, para compreender as atividades parlamentares relacionadas ao processo orçamentário sob a ótica da “Lei Orçamentária Anual” (LOA), deve-se atentar para seus tipos, números e códigos. Deve-se notar que existem muitas restrições no planejamento e execução do orçamento. A primeira diz respeito ao fato de que a austeridade limita a quantidade de recursos disponíveis para gastos. A segunda concerne aos limites existentes na alocação desses recursos. Há pouca liberdade para decidir como usá-los, pois já são amplamente regulamentados por vários dispositivos da Constituição e legislações específicas.

Compreender esses limites é claramente o ponto de partida para acertar os números que compõem o orçamento público. Esses limites também afetam a receita, que é como as despesas são financiadas. Mas mesmo que a margem de manobra existente nas decisões orçamentárias seja pequena, isso colocará o Poder Executivo e o Congresso em uma luta por maior influência no orçamento, especialmente na definição da Lei Orçamentária Anual, que faz parte do nosso objetivo. Esse conflito surge para identificar fontes de renda que possam financiar o aumento dos gastos. Nesse conflito, num primeiro momento, é o próprio Executivo quem primeiro busca aumentar sua influência por meio do envolvimento no envio da parcela orçamentária ao órgão legislativo, a Câmara dos Deputados. Em segundo momento, é o Congresso que está buscando novas fontes de financiamento para considerar as solicitações do Congresso na forma de emendas às propostas do Poder Executivo.

Se essa lei for aprovada, a iniciativa voltará ao Poder Executivo. A terceira fase do processo orçamentário começa. Deve-se salientar que até a aprovação da EC nº 86/2015, os orçamentos tinham um caráter autorizativo, mas não impositivo. Em outras palavras, o governo

tem o poder, mas não a obrigação, de realizar as despesas especificadas no orçamento. Uma ferramenta à disposição da administração para controlar a execução do orçamento é o contingenciamento de despesas orçadas, conforme expressamente previsto na Lei das Obrigações Fiscais. Como os ciclos de execução orçamentária duram 12 meses e as condições econômicas mudam constantemente, há incerteza se as premissas utilizadas nas estimativas de receitas e despesas contidas na legislação aprovada pelo Congresso serão confirmadas.

Diante dessas incertezas decorrentes das ações e respostas tipicamente tomadas durante o ciclo de elaboração e execução orçamentária, as preocupações em torno de categorias específicas de gastos anteveem que a realização desse gasto total é praticamente impossível. O resultado desse processo é o progressivo esvaziamento dos orçamentos públicos como veículo de definição de prioridades sociais.

Com essas considerações em mente, e dado o escopo limitado em que os chamados gastos públicos discricionários (que podem ser remanejados na fase de preparação do orçamento) podem ser implementados, é importante enfatizar que (1) o Poder Legislativo, mediante reavaliação dos parâmetros adotados na proposta original pelo Executivo, procura ampliar o espaço para introduzir suas prioridades na LOA; (2) Os parlamentares envolvidos na competição pelo orçamento, agem de acordo com seus interesses particulares. Embora o Poder Executivo exerça forte controle sobre o orçamento, o jogo orçamentário é bem mais complexo.

Se considerarmos que boa parte dos atores interagem estrategicamente, então é possível cogitar que eles possam antecipar as reações dos outros para fazer valer seus próprios interesses. Nesse sentido, deve-se reconhecer que o papel do Congresso no orçamento não é de forma alguma desprezível, pois sua atuação não se limita a intervenções pontuais em algumas poucas despesas discricionárias. Suas atividades vão desde a aprovação ou rejeição de leis que afetam tanto as receitas quanto, em maior ou menor grau, as despesas.

Embora o montante de receitas que possa ser livremente alocado durante o processo orçamentário, e o montante de gastos que pode ser realocado durante o processo orçamentário seja muito pequeno, as discussões no Congresso costumam ser caracterizadas por negociações mais intensas e polêmicas e, portanto, é estratégico localizar as escolhas orçamentárias no seu contexto institucional e constitucional. É necessário compreender os aspectos políticos da tomada de decisões orçamentárias dentro do sistema representativo de governo organizado pelo princípio da separação de poderes.

Nessa perspectiva é que as decisões orçamentárias refletem, portanto, um processo de tomada de decisão no qual vários atores, como burocratas, parlamentares e grupos de interesse privado, agem estrategicamente para maximizar seus próprios interesses. A grande questão é se

o resultado dessa interação estratégica é positivo ou não para o bem-estar da maioria da população. Isso depende muito da qualidade das instituições que regulam as disputas políticas pelos recursos públicos.

Em uma democracia representativa, existem várias áreas onde são tomadas decisões que afetam o processo orçamentário, como por exemplo, o processo administrativo, programas de estabilização econômica, processos políticos e regras constitucionais.

O processo orçamentário pode ser visto como um jogo no qual o presidente, os ministros, congressistas, o *staff* governamental e as partes interessadas tentam se envolver. Serviços prestados por dotação orçamentária, ou remoção. Em resumo, um participante típico pode ser descrito da seguinte forma:

- a) políticos ou legisladores, que tem por atribuição fazer as escolhas majoritárias nas Casas Legislativas (leis ordinárias, entre elas a lei orçamentária) e decidir quanto a mudanças nas regras constitucionais, mediante emendas à Constituição e leis complementares; (b) burocratas, que atuam na alta gerência do Executivo e, na esfera orçamentária, mantêm uma relação do tipo agente-patrocinador com os parlamentares; (c) presidente da República, que tem a autoridade sobre a burocracia governamental e amplo poder pode iniciar o jogo (especialmente o jogo orçamentário), além de deter o poder de veto às decisões dos deputados estaduais; (d) os juizes, que fazem a revisão das decisões do Legislativo e do Executivo; (e) os grupos de interesses, que articulam e apresentam aos políticos demandas de atendimentos preferenciais que podem assumir a forma de regras de funcionamento da economia e de verbas públicas; (e) os cidadãos, que decidem por meio do voto a composição da representação legislativa e escolhem o presidente da República (Rezende & Cunha, 2002: 66).

No que tange a dimensão política do orçamento público, após as questões explanadas acima, em síntese, deve-se depreender que embora as prerrogativas legais do Poder Executivo o façam controlar fortemente o processo orçamentário, a competição em torno do orçamento é bem mais complexa, e, portanto, o papel do Legislativo está longe de ser insignificante. A atuação do Congresso Nacional não se restringe à eventual interferência no pequeno grupo de despesas discricionárias. Ela alcança a aprovação ou não de leis que irão afetar tanto as receitas quanto, em maior ou menor grau, o conjunto das despesas.

3.2 Elementos do processo orçamentário

A matéria orçamentária recebe uma atenção especial na Constituição Federal (CF)¹⁰. Observa-se que os princípios orçamentários estão cada vez mais sendo incorporados às normas da CF para regular as ações do Executivo, e que a peça orçamentária precisa estar atenta ao processo legislativo, pois a responsabilidade pela aprovação da mesma cabe exclusivamente ao Legislativo. Ao Poder Executivo cabe autorizar e implementar o que foi aprovado pelo Congresso.

A elaboração do orçamento, baseia-se em princípios identificados como pressupostos e diretrizes para a ação, a serem considerados na formulação e implementação das propostas. Os princípios orçamentários são diretrizes para a prática orçamentária, um conjunto de normas que deve ser observado na formulação de um orçamento e que devem estar de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os princípios orçamentários contribuem para evitar o desvio do objetivo primordial do orçamento público, que é estimular uma melhor gestão dos recursos para gerar resultados e benefícios ao público.

Em um Plano Plurianual (PPA), podemos dizer que as políticas, metas e objetivos do governo são agrupados por região. Em linhas gerais, representa as intenções do administrador público por um período de quatro anos, e está sujeito a alterações durante o seu mandato devido a acréscimos, exclusões ou alterações no programa. É aqui que se concentram as prioridades de gestão. O PPA é o principal e maior plano administrativo e todos os planos, seja nacional, local ou setorial, e deve estar totalmente alinhados a ele. Cada ente possui seu próprio PPA, portanto o PPA contém as políticas, metas e objetivos que correspondem àquele ente federado.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é aprovado após a vigência do PPA. Outra parte importante do orçamento público, portanto, inclui “os objetivos e prioridades da administração do próximo ano, excluindo as despesas de capital, indicando a parcela do PPA que está sendo implementada, e será direcionada pela elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO é a ponte entre o PPA e a LOA. O plano do PPA é executado pela LOA, e a LDO intervém entre os dois planos para informar à LOA qual parte do PPA deve ser executada. Com a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o papel da LDO aumentou. Isso

¹⁰ A Constituição Federal de 1988, promulga no Art. 165 as leis e diretrizes que compõem o processo orçamentário. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

inclui um compromisso de que o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais estejam incluídos na LDO.

O próprio orçamento é conhecido como Lei Orçamentária Anual (LOA). Ela promove a execução das prioridades e tem duração de um ano. as despesas são conectadas pelo Escritório Geral de Orçamento de forma abrangente para toda a nação. As despesas são relacionadas por Órgão Orçamentário, de forma abrangente para todo o Estado. Ao mesmo tempo contém “as fontes de financiamento das despesas do Orçamento de Investimento das Empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do Capital Social” (VIANA e CRUZ, 2020, p. 90).

Todos os poderes do governo (federal, estadual e municipal) estabelecem orçamentos anuais (LOAs). Ela inclui algumas das prioridades contidas no PPA e as metas que precisamos alcançar no próximo ano fiscal. A LOA regulamenta todas as ações do governo e nenhum gasto público fora do orçamento pode ser feito, exceto para gastos pré-aprovados dentro do orçamento, conhecidos como suplementos ou créditos suplementares. Créditos Adicionais ou Créditos Adicionais podem ou não ser liberados dependendo das circunstâncias exigidas. É na LOA que se define a origem, quantidade e aplicação dos recursos a serem desembolsados no próximo exercício financeiro, bem como a estimativa de receitas a serem arrecadadas e o cálculo dos gastos que o governo pode arcar.

Com a promulgação da Constituição em 1988

“houve um fortalecimento da federação e das matérias públicas, atribuindo mais poderes ao Legislativo com maior participação nas discussões e questões orçamentárias. Os instrumentos orçamentários instituídos a partir de então, passaram a interagir entre si para consolidar a estrutura econômica do país e manter a estabilidade, buscando cultivar a receita e despesas, cumprir as metas fiscais, limitar os gastos e o contingenciamento financeiro” (OLIVEIRA, 2018, p. 34).

O orçamento configura resumidamente os planos e os gastos da receita ano a ano e representa uma ferramenta de planejamento e controle exercida pelos poderes Executivo e Legislativo. O orçamento brasileiro passou por mudanças visando maior democratização, aumentando paulatinamente a participação do Poder Legislativo especialmente com a possibilidade de apresentar emendas às matérias.

O quadro abaixo apresenta de forma resumida as principais mudanças no processo orçamentário brasileiro:

Quadro 2 - Histórico de Mudança do Processo Orçamentário

ANO	EVENTO
1946	Redemocratização do país pós Estado Novo e a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.
1964	Lei nº4.320, de 1964 ¹¹ , poder ao Executivo de limitar os gastos em função do controle financeiro por meio de programações trimestrais.
1967	Integração e planejamento do orçamento com a criação do Ministério do Planejamento.
1988	A Constituição delineou o modelo orçamentário atual, implementando inovações e estabelecendo um processo de planejamento.
2000	Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tem por objetivo assegurar as metas e limites para os gastos.
2013	Aprovação da PEC nº 358-B, de 2013 – PEC do Orçamento Impositivo como ficou conhecida, torna obrigatória a execução de 1,2% do orçamento para as emendas parlamentares.
2015	Emenda Constitucional nº 86 de 17 de março de 2015. Resulta da PEC nº 358-B determinando a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais.

Fonte: Oliveira (2018).

Em concordância com Oliveira (2018) o orçamento é parte do arranjo institucional que reflete um processo decisório entrelaçados por conjuntos de regras que definem cada etapa e o papel de cada ator envolvido. A Carta Magna em vigência resgatou as prerrogativas perdidas por ocasião do Regime autoritário de 1964, artigos e incisos que atribuem responsabilidades distintas aos Poderes Executivo e Legislativo.

3.3 Orçamentos autorizativo e impositivo

As características do Orçamento Autorizativo informam que o Poder Executivo não pode implementar programas diferentes dos aprovados pelo Congresso. Porém, não é o parlamento quem estrutura em que e quanto gastar, ele apenas autoriza que a programação seja

¹¹ http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.html.

feita. Nesse modelo o Poder Executivo não está obrigado a executar os créditos aprovados. “O Poder Executivo tem discricionariedade para avaliar a conveniência e a oportunidade do que deve ou não ser executado” (MENDES, 2015, p. 31). Isso significa que se trata de medida discricionária a ser avaliada e decidida por aquele poder. Dessa forma, o orçamento autorizativo concede ao Executivo o poder de não agir, de tomar a decisão que lhe aprouver frente aos gastos.

Os defensores do modelo argumentam que a flexibilidade é inerente a qualquer programa de trabalho ou plano administrativo. Deve-se atentar também para as condições futuras e incertas, e, portanto, os critérios a serem adotados para a execução do orçamento deverão ser maleáveis.

Por outro lado, aqueles que criticam o modelo autorizativo sustentam que sua adoção pode levar a atuações arbitrárias e nada republicanas do governo arbitrárias e arbitrárias governo não republicano. Pederiva (2008) argumenta que a não execução orçamentária viola os princípios republicanos, já que uma república se respalda no dever de o agente público prestar contas sobre o que faz, e o que deixa de fazer. Conforme Figueiredo e Limongi (2008), o modelo autorizativo permitiria ainda o uso da execução orçamentária como meio de barganha e troca de apoio político. Isso ocorre porque a decisão de executar o orçamento fica a critério exclusivo do gestor, que pode condicioná-la à realização de acordos políticos.

Por sua vez, o modelo impositivo estabelece que o programa orçamentário aprovado deve ser executado. A realização dos gastos aprovados não é opcional, exceto por questões específicas definidas em lei. “Uma vez consignada uma despesa no orçamento, ela deve ser necessariamente executada. Nessa visão, o orçamento, por se tratar de uma lei, deve ser rigorosamente cumprido” (MENDES, 2015, p. 31).

Para Lima (2003), o orçamento impositivo tem três possibilidades de implementação: a) a versão mais rígida, na qual o governo é obrigado a implementar toda a programação orçamentária estabelecida pelo Congresso Nacional; b) a versão intermediária, na qual existe a possibilidade de não execução do que foi programado, mas requer anuência do Congresso; e, c) a versão mais flexível, em que apenas uma parte do orçamento deve ser impositivo. O ponto central desse modelo consiste na alteração do núcleo da programação. No modelo autorizativo o Poder Executivo possui maior protagonismo ao definir o orçamento, enquanto o Congresso desempenha papel secundário. Entretanto, o orçamento impositivo propõe uma mudança no enfoque e transfere para o Legislativo maiores responsabilidades. Isso ocorreria em virtude da diminuição da discricionariedade atribuída ao Executivo no modelo autorizativo.

O fortalecimento do Congresso adviria de um restabelecimento do equilíbrio de forças com o Poder Executivo. A imperatividade orçamentária traria previsibilidade, conferindo maior segurança jurídica à administração pública e as seus administrados. Menezes e Pederiva (2015) acrescentam ainda que o modelo impositivo teria o poder de fortalecer e aperfeiçoar a boa governança pública, na medida em que a tornaria mais transparente e potencializaria a *accountability*.

Nesse trabalho já discorremos sobre os estudos dedicados à relação Executivo Legislativo no Brasil. Não obstante, retomaremos a questão tendo em vista particularmente o ciclo orçamentário¹². A Carta Magna vigente reinsereu o multipartidarismo no arranjo institucional como mecanismo de freios e contrapesos, porém, concentrou o poder decisório no Executivo. Originou assim um desenho controverso, mas com pontos positivos, a exemplo do presidencialismo de coalizão (SANTOS, 2000). Para esse autor, o presidencialismo de coalizão maximiza simultaneamente a *accountability* e a representatividade, “porque a separação de poderes combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema. Desse modo, nosso ordenamento político, embora tido como presidencialista, contém traços parlamentaristas, face a não separação plena entre Executivo e Legislativo.

Nossas ordens formais são, portanto, consideradas as do Presidente, mas sem a separação completa entre Executivo e Legislativo, elas têm funções parlamentares. Temos um sistema híbrido em que os eleitores “escolheram instituições específicas para lubrificar o processo político” (POWER, 2015, *apud* RODRIGUES 2019, p. 14). Por exemplo, há uma falta de separação de poderes demonstrada por parlamentares que passam pelo Executivo sem perder seus poderes eleitorais quando tomam posse. Um ministro ou secretário que prepara um orçamento para um ministério pode posteriormente reaparecer como membro do parlamento e alterar a agenda que preparou enquanto estava naquele estado sem ser constrangido por outras emendas parlamentares.

Abranches (2016) afirma que, no Brasil um presidente em minoria não tem condições de governança nem de governabilidade, em razão da dependência do Congresso. esse é o presidencialismo de coalizão. O autor assinala que coalizão não é “toma lá dá cá”, não é corrupção. Mas uma condição que implica compartilhar cargos ministeriais, por razões de políticas públicas.

Limongi e Figueiredo (2005, pp. 737-738) ao estudarem o *modus operandi* do sistema político brasileiro para a execução de emendas individuais, abarcam a discussão em torno de

¹² Para o aprofundamento dessa questão ver Santos e Gasparini (2020) e Rodrigues (2019).

que votos seriam trocados por execução de emendas, em um “sistema que se alicerça no individualismo dos políticos, dando lugar a uma distribuição clientelística e localista dos recursos públicos”. As emendas seriam as engrenagens de um sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio da base do governo ao Executivo

Pereira e Mueller (2002) afirmam que a execução das emendas individuais seria um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso. As regras vigentes dotariam o Executivo de instrumentos que permitem criar uma moeda política de baixo custo extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso.

Divergindo desses autores, Limongi e Figueiredo (2005, p. 740) afirmam que “as emendas individuais estão longe de ser o meio mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário”; ademais, “não é possível estabelecer uma relação causal de que votos seriam trocados por execução de emendas”. Ponderam que a destinação de recursos pelos poderes Executivo e Legislativo se coaduna, pois não haveria agendas conflitantes. A alocação de recursos feita pelos legisladores seria complementar, e não contrária à do Executivo. Ao executar emendas de parlamentares da oposição ou da situação que o apoiam, o governo também estaria executando sua agenda, pois os parlamentares não têm como propor emendas alternativas à proposta pelo governo.

Figueiredo e Limongi (1999) identificam outros fatores que os governos podem usar para fazê-los acontecer a cooperação do parlamento e a gestão da agenda legislativa nacional. Por exemplo: exclusividade de iniciativa em matéria orçamentária e organização administrativa.

Até fevereiro de 2015 cabia ao governo federal decidir sobre a execução ou não de demanda parlamentar que estivesse na Lei Orçamentária Anual (LOA). Não obstante a prerrogativa dos parlamentares de propor a ação, ela estava submetida à aquiescência do poder Executivo, motivo de tensões entre ambos. A batalha dos congressistas para bloquear o contingenciamento ou obrigar a execução das emendas apresentadas remonta ao final da década de 1990. Tão somente em 17 de março de 2015, após votação no Senado Federal, a PEC do Orçamento Impositivo foi promulgada, obrigando o Poder Executivo a executar as emendas inseridas na Lei Orçamentária Anual até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, dos quais 0,6% deveriam ser direcionados prioritariamente à área de Saúde. Tamanho foi o anseio na Câmara dos Deputados que a proposta foi aprovada em segundo turno com mais de 95% dos votos.

A aprovação dessa emenda constitucional representou um marco na história política das relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, dentre outras razões, porque esse instituto legal alterou as bases constitucionais das relações entre esses poderes. Sua aprovação contou com o apoio massivo dos parlamentares de ambas as casas, tanto que em votação no segundo turno na Câmara dos Deputados a matéria foi aprovada com mais de 95% dos votos.

Em conformidade com Pereira e Rennó (2013) mesmo equivalendo uma pequena parcela do orçamento total, os recursos alocados por emendas individuais podem ter impacto social significativo nas localidades em que o dinheiro é aplicado, mesmo que não sejam consideradas eficientes do ponto de vista econômico. Essa ineficiência da alocação de recursos realizada por meio das emendas individuais, segundo Tollini (2008), ocorre porque elas não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional, coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais. (TOLLINI, 2008, p. 15.) Sobre esse argumento, Diniz (2016) ressalta que ele “despreza o importante papel de representação dos parlamentares e parte do pressuposto de que burocratas e técnicos sabem definir com mais eficiência as prioridades do cidadão” (DINIZ, 2016, p. 12.). Porém, Tollini

por seu turno, Tollini (2008) traz uma abordagem diferente sobre o real peso das emendas individuais. De acordo com o consultor de orçamento da Câmara, as emendas parlamentares “*têm, sim, séria repercussão na programação dos gastos públicos federais*”. O valor das emendas, se comparado ao das despesas discricionárias da União, excluindo despesas obrigatórias, rolagem da dívida pública e outros, é representativo. É uma visão distinta da apresentada por boa parte da literatura e contribui para o debate sobre a importância das emendas individuais, ainda mais em um contexto de obrigatoriedade de execução pelo Executivo de pelo menos 1,2% da Receita Corrente Líquida (DINIZ, 2016, p. 13.)

A Carta Magna de 1988 garantiu legalmente uma participação mais vigorosa do Congresso nos gastos públicos federais, particularmente a partir de 1995, quando o Legislativo inicia um processo de novas despesas incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Com esse novo processo, as emendas passaram a ser consideradas peças chave para entender o sistema político brasileiro. E com essa nova realidade institucional, duas abordagens passaram a apontar para caminhos distintos. Diniz (2016) as esboça adequadamente, de tal maneira que na sequência faremos uso do delineamento sugerido por esse autor.

A primeira perspectiva é de autoria dos cientistas políticos Figueiredo e Limongi (2005),

a corrente partidária¹³. Esses autores procuram desmistificar a relação entre emendas individuais e o apoio político no Congresso. Eles argumentam que as emendas não são a forma mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário. Se as emendas constituem apenas uma pequena parcela do jogo orçamentário, por que se dá tanto importância a esse instrumento?

Figueiredo e Limongi (2005) salientam que, por decisão do próprio Congresso, várias limitações foram impostas às emendas individuais. Inclusive, a maioria dos recursos é destinada a emendas coletivas. Mesmo com várias situações que indicam uma menor importância das emendas individuais, há uma tendência na literatura especializada de enxergá-las como eixo central do processo orçamentário brasileiro. Atribuem demasiada importância às emendas por pressuporem um conflito inerente entre Executivo e Legislativo. A relação conflituosa e baseada em negociações individuais e pontuais abriria espaço para a utilização “estratégica” do orçamento, em que as emendas ganhariam importância exacerbada. Nesse sentido, as emendas individuais seriam vistas como contrárias ao interesse do Executivo. Haveria duas agendas distintas e até certo ponto inconciliáveis. De acordo com Diniz (2016) o ponto fulcral da vertente conduzida por Figueiredo e Limongi é mostrar que

não é possível estabelecer uma relação causal entre emendas e apoio no Congresso. Ou seja, empírica e teoricamente, não há por que dizer que as emendas são usadas como moeda de troca pelo Executivo. O que explicaria, então, a alocação desigual de recursos orçamentários entre os parlamentares? A filiação partidária seria o componente chave para entender o processo orçamentário brasileiro. Membros de partidos da base aliada teriam maiores chances de ver suas emendas executadas. E isso, logicamente, em decorrência de fazer parte da situação. A clivagem mais importante, portanto, seria entre situação x oposição. Um dos objetivos centrais dos autores que defendem uma menor importância das emendas individuais é questionar a visão de que existe um conflito inerente entre Executivo e Legislativo. Segundo Figueiredo e Limongi (2005), o fator partidário é anterior e mais forte do que a simples participação no processo orçamentário. Não há por que falar em jogo de soma zero na alocação de recursos orçamentários. O governo executa mais as emendas de parlamentares da base porque esses apresentam prioridades mais compatíveis com as do Executivo. (DINIZ, 2016, p. 14-15).

A outra corrente teórica, chamada distributivista acredita que as emendas individuais representam uma peça fundamental nas relações Executivo-Legislativo. Segundo Raile, Pereira e Power (2010) o uso de emendas individuais é fundamental para garantir apoio ao governo, sobretudo em votações apertadas, em que as emendas podem ser usadas, inclusive, para angariar apoio entre partidos opositoristas. O manejo dos recursos alocados via emendas teria impacto profundo na variação do apoio recebido pelo Executivo nas votações no plenário do Congresso.

¹³ Conferir o item 2 do Capítulo 1 desse trabalho: “As teorias positivas sobre a organização do Legislativo”.

Em concordância com Diniz (2016)

A execução estratégica dos recursos oriundos de emendas seria utilizada pelos presidentes para punir ou premiar parlamentares de acordo com as votações em plenário. Ou seja, a lógica das emendas seria pouco partidária e decorreria de cálculos estratégicos realizados pelo governo e seus líderes dentro do Parlamento. Seria um instrumento eficaz de combate a defecções na base e uma maneira simples e direta de conquistar o apoio de opositores, sem ter que destinar cargos ou qualquer outro tipo de vantagem. É verdade que os autores dessa vertente admitem que as emendas fazem parte de um conjunto de medidas utilizado pelo Executivo para construir uma base sólida de apoio. Em conjunto com a distribuição de cargos ministeriais e em outras esferas de poder, as emendas passam a ser valorizadas tanto pelo Executivo como pelo Legislativo. Ou seja, fica barato para o presidente utilizar estrategicamente as emendas de acordo com a variação de apoio legislativo recebido e o grau de controvérsia em torno de uma matéria. (DINIZ, 2016, p. 15-16).

Considerando as análises das vertentes partidária e distributivista vale ressaltar as prováveis consequências que a impositividade das emendas individuais produziriam nas relações entre Executivo-Legislativo.

Para a corrente partidária esse impositivo legal, que inicialmente foi apontada como desfavorável ao Executivo, poderia trazer benefícios. Ao refutar o estabelecimento de relação causal entre emendas e apoio no Congresso, a concepção partidária afirma que se trata de uma escolha realizada pelo Congresso para que a relação Executivo-Legislativo não seja pautada por critérios político-partidários. “Uma preocupação a menos decorrente da racionalização do processo orçamentário, com regras melhor definidas e exigências legais mais amplas (admissibilidade e questões técnicas) para que uma emenda possa de fato ser executada” (DINIZ, 2016, p. 16.)

Quanto às coalizões, Figueiredo e Limongi sustentam que as emendas não são o ponto central da disputa e muito menos definem o comportamento dos parlamentares em plenário. Conseqüentemente, o orçamento impositivo não dificultaria a vida do Executivo, que seguiria com meios suficientes para arregimentar apoio e garantir uma sólida base de apoio. De mais a mais, na ótica dessas perspectiva teórica, não há razão para se falar em conflito inerente entre os poderes. Ao contrário, poder-se-ia dizer que a impositividade das emendas fortaleceria a agenda comum entre Executivo e Legislativo. Os recursos das emendas são na verdade recursos realocados de projetos já estruturados pelo governo. Por conseguinte, a impositividade das emendas só reforçaria a existência dessa agenda em comum.

A perspectiva distributivista apresenta uma análise contrastante à teoria partidária. Para essa vertente, o orçamento impositivo representaria uma derrota para o Executivo. Tal poder adquirido pelo Parlamento sugere que os chefes do Executivo enfrentem dificuldades em verem

suas agendas aprovadas. Em um sistema multipartidário bastante fragmentado o Executivo perde uma ferramenta de fundamental importância para garantir que suas propostas sejam aprovadas no Congresso. À vista disso, a possibilidade de “ajustar” o apoio legislativo, como discutido por Raile, Pereira e Power (2010), seria praticamente extinta. O governo passaria a perder em votações consideradas polêmicas, em que há dissidência entre os partidos da base, posto que não conseguiria contar com apoios pontuais de partidos posicionados fora da aliança política. O governo necessitará de novas “ferramentas” para substituir as emendas individuais como mecanismo chave para construção de coalizões. A influência do presidente no processo legislativo demandaria novas estratégias para implementar a sua agenda, ou seja, o custo de governabilidade aumentaria consideravelmente.

Em princípio a aprovação do orçamento impositivo representou uma vitória para o parlamento como ator coletivo. A mídia já noticia que os congressistas ganham cada vez mais protagonismo na elaboração de leis e políticas públicas. Entretanto, é indispensável verificarmos, a partir de dados disponíveis, quem está ganhando com a aprovação desse Projeto de Emenda Constitucional.

3.4 O Poder Legislativo e o aumento do seu protagonismo na formulação de políticas públicas

Nos últimos 20 anos houve uma sequência de ações que trouxeram a responsabilidade de tomar a decisão final sobre as matérias para o Congresso Nacional. Por exemplo: a questão da mudança das medidas provisórias de 2001, que entrou em vigor em 2002, a questão de travar a pauta, a criação das comissões especiais para votar as PECs e a obrigatoriedade de votar os vetos trouxe poder aos parlamentares. Ou seja, nesse período, está se estabelecendo no Congresso Nacional um novo padrão legislativo.

Tem-se observado que o Congresso Nacional está assumindo papel de maior protagonismo na formulação de políticas públicas, e isto se evidencia pelas mudanças ocorridas no processo legislativo federal. Pelo menos desde 2005, a produção de leis federais tem passado por transformação gradual, com controle da agenda legislativa passando do Executivo para o Congresso. Houve uma diminuição da edição de medidas provisórias e do uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei, e, em decorrência, o sistema de comissões permanentes do Congresso passou a exercer papel mais ativo.

A agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar, com aprovações. Por via de

regra, os projetos de lei submetidos ao Congresso devem ser primeiro encaminhados às comissões parlamentares permanentes com jurisdição sobre a matéria, para exame e discussão, e cada comissão, por regra da maioria, aprovará parecer recomendando a rejeição ou aprovação do projeto de lei (PL), com ou sem alterações. Caso os pareceres sejam convergentes, a votação em plenário é dispensada, e os projetos podem ter sua tramitação concluída nas comissões permanentes, inclusive os aprovados.

Conforme salienta Almeida (2015) há dispositivos extraordinários que autorizam adiantar o processo legislativo ordinário. A Carta Magna concede ao presidente da República poderes para editar medida provisória (MPV) com força imediata de lei e de invocar unilateralmente regime de urgência para qualquer PL de sua autoria, a qualquer tempo. Neste caso a iniciativa é submetida a uma comissão mista *ad hoc* e na sequência será votada em plenário no prazo de sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período¹⁴ com ou sem parecer da comissão. Nesses termos, se o PL não for votado em plenário nesse prazo o Congresso fica impedido de deliberar sobre qualquer outro projeto, de acordo com o Artigo 64 da CF/1988.

Em seus regimentos internos, tanto o Senado Federal como a Câmara dos Deputados, contam com dispositivo de urgência. Uma maioria do plenário ou líderes partidários representando uma maioria, pode solicitar urgência para qualquer PL, em qualquer momento, levando-o à votação, mesmo que as comissões não tenham terminado seus pareceres. Tais dispositivos – MPV, urgência constitucional e regimental – aquiescem a interferência direta sobre a agenda legislativa, no sentido de determinar sobre quais assuntos o Congresso deve decidir e quando.

Da promulgação da Constituição em 1988 até o ano de 2002 predominou o uso desses dispositivos extraordinários por parte do Executivo para aprovação de sua agenda. A partir daquele ano constata-se mudanças substanciais no processo legislativo. Um fato marcou o início gradativo das mudanças no processo legislativo fortalecendo o Congresso Nacional frente ao Executivo: a mudança no trâmite das medidas provisórias, por meio da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, que dispôs sobre emendas, e passou a exigir a formação de comissão mista e prazos de tramitação para o desenrolar processual.

Em pesquisa sobre as mudanças recentes no processo legislativo, Almeida (2015) mostra que até o ano de 2004 a parcela relativa de leis não orçamentárias originadas na presidência oscilou moderadamente em torno de 60%, sem apresentar tendência. Nos anos

¹⁴ Artigo 62 da CF/1988, Emenda Constitucional 32/2001, e as Resoluções nº 1/1989 e nº 1/2002, do Congresso Nacional.

seguintes houve uma queda rápida e substancial, passando a oscilar em torno de 30%, a partir de 2008. Isto ocorreu não apenas pelo descréscimo de proposituras do Poder Executivo, mas principalmente de maior quantidade de leis originadas no Congresso: no período entre 2007-2014, a quantidade média anual de leis de origem presidencial diminuiu moderadamente de 64,6% para 50,4%, enquanto que as leis de origem parlamentar aumentou fortemente, de 38,4% para 80,9% (ALMEIDA, 2015, p. 46).

Deve-se assinalar que no ano de 2005 ocorre a “normalização” do processo legislativo, no sentido da maior oportunidade dada às comissões técnicas do Congresso para exercerem sua função, que é examinar as proposições. Isso tem sido possível pela acentuada redução no uso de medidas provisórias e do procedimento de urgência, os quais as lideranças governistas recorriam para submeter proposições diretamente ao plenário.

No período entre 2007-2014 pesquisado por Almeida (2015) a média anual da participação relativa de leis que tramitaram como MPV permaneceu estável, em aproximadamente 50%, enquanto que a de PIs aprovados conclusivamente nas comissões triplicou, de 9,8% para 29,1%. De acordo com o autor, como a quantidade anual total de leis presidenciais caiu no segundo período, conclui-se que o recurso a dispositivos extraordinários para a aprovação da agenda do Executivo diminuiu, tanto absoluta quanto relativamente. Essas mudanças no processo legislativo apontam para uma parcela crescente das leis de iniciativa parlamentar aprovada conclusivamente nas comissões permanentes. A média anual da porcentagem de leis de iniciativa do Congresso que foram aprovadas conclusivamente nas comissões permanentes aumentou de 52,9%, em 1995-2002, para 83,8%, em 2007-2014. Ou seja, a partir de 2007 houve forte crescimento das leis de origem parlamentar em quantidade maior que as do Executivo.

Outro ponto de virada que caracteriza essa ascendente movimentação do Congresso Nacional como ator proativo na relação Executivo-Legislativo, com implicações na agenda de políticas públicas, ocorreu no ano de 2009 quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (MDB-SP) considerou que as MPs só trancariam a pauta nos casos de sessões ordinárias e nas votações de projetos de lei. Essa medida teve efeito imediato, porquanto já naquele ano, o Plenário aprovou mais projetos de iniciativa dos parlamentares do que proposições do Executivo, 55 a 42.

Já em 2013 foram criadas as comissões especiais para avaliar a admissibilidade das PECs e das MPs. E em 2015, o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (MDB-RJ), decidiu que o trancamento da pauta só ocorreria após uma Medida Provisória ser aprovada por comissão mista e lido no Plenário.

O último registro que fazemos nesse momento culmina com a aprovação, no ano de 2015, da Emenda Constitucional nº 86, que diz respeito à execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida, conhecida como a “PEC do Orçamento Impositivo”.

Quadro 3 – Histórico recente do avanço do legislativo na formulação de políticas públicas

ANO	Avanço na agenda do Congresso Nacional na formulação de políticas públicas
2002	Um fato marcou o início gradativo do avanço do Congresso Nacional frente ao Executivo: a mudança no trâmite das medidas provisórias, por meio da Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002, que dispôs sobre emendas, e passou a exigir a formação de comissão mista e prazos de tramitação para o desenrolar processual.
2005	“Normalização” do processo legislativo, no sentido da maior oportunidade dada às comissões técnicas do Congresso para exercerem sua função, que é examinar as proposições. Isso tem sido possível pela acentuada redução no uso de medidas provisórias e do procedimento de urgência, aos quais as lideranças governistas recorriam para submeter proposições diretamente ao plenário. Em 2005, a parcela de leis que passaram normalmente pelas comissões permanente foi de 65%, contra a média de 30% nos dez anos anteriores.
2008	Forte crescimento das leis de origem parlamentar que, desde 2008, tem sido em quantidade maior que as do Executivo. A parcela de leis não orçamentárias oriundas desse Poder caiu para 50% em contraste com a média anual de 76%, nos anos 1995-2004 (que inclui entre as leis as medidas provisórias reeditadas com alteração). Para efeito de comparação, na legislatura 2011-2014, essa média foi de apenas 38%.
2009	Outro ponto de virada ocorreu quando o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (MDB-SP) considerou que as MPs só trancariam a pauta nos casos de sessões ordinárias e nas votações de projetos de lei. Essa medida teve efeito imediato, porquanto já naquele ano, o Plenário aprovou mais projetos de iniciativa dos parlamentares do que proposições do Executivo, 55 a 42.
2013	Foram criadas as comissões especiais para avaliar a admissibilidade das PECs e das MPs. E em 2015, o então presidente da Câmara, Eduardo Cunha (MDB-RJ), decidiu que o trancamento da pauta só ocorreria após uma Medida Provisória ser aprovada por comissão mista e lido no Plenário.
2015	“PEC do Orçamento Impositivo”. Aprovação da Emenda Constitucional nº 86, que pressupõe a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais, à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida.

Fonte: Elaboração Própria.

Durante esse período observa-se que a agenda legislativa se tornou mais aberta e descentralizada, isto significa que: o seu conteúdo passou a incluir quantidade substancial de proposições dos congressistas, deixando de ser dominado pelas do Executivo; e a quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser definido pelas várias comissões permanentes, e não mais pelo Executivo (via uso de MPV e urgência constitucional) e pelas lideranças partidárias (via urgência regimental e o controle da pauta do plenário). Essas mudanças impõem desafios ao Congresso e à sua relação com o Poder Executivo.

Provavelmente o maior desafio para o Congresso seja assegurar a qualidade na formulação de políticas públicas. A descentralização da agenda legislativa deve ser

“monitorada” de tal modo que ela não se torne um incentivo aos congressistas em atender demandas particularistas e paroquiais. Figueiredo e Limongi (1998) argumentaram que a centralização da agenda tenha servido para tornar a produção legislativa menos sujeita a esses incentivos.

O trabalho de Almeida (2015) mostra que, a despeito da produção de leis não muito relevantes para o país, esse recente protagonismo legislativo do Congresso gerou um aumento substancial na quantidade de leis regulatórias de natureza difusa, as que instituem direitos e deveres com amplo alcance na sociedade. Alguns exemplos: as leis que instituíram o Sistema de Consórcios (Lei nº 11.795/2008), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (12.187/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010), e a Política Nacional de Irrigação (12.787/2013).

Com o Congresso assumindo postura mais proativa na formulação de políticas públicas, uma outra questão emerge: em que medida ele está capacitado e seus membros interessados na coleta e produção independente de informação? Sobre essa questão deve-se atentar para os progressos substanciais realizados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, nesse intervalo de tempo aqui considerado, mediante a criação e o fortalecimento de núcleos próprios de consultoria legislativa. Na Câmara dos Deputados, a consultoria contava, em meados de 2011, com 164 servidores habilitados para a análise de políticas públicas, distribuídos em 21 áreas temáticas. Todavia, com o novo contexto de ativismo legislativo no Congresso é necessário aumentar essa estrutura. Em suma, está em consolidação um novo padrão legislativo no Congresso Nacional.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa descritiva, cuja unidade de análise são os projetos de leis e as emendas parlamentares individuais, referentes aos anos de 2003 a 2018. Para analisar os projetos de leis, foi utilizado uma abordagem quanti-quali, já em relação as emendas parlamentares, optou-se por utilizar uma abordagem quanti-quanti, resultando numa análise descritiva dos dados.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é analisar o papel e a magnitude da Câmara dos Deputados na participação de políticas públicas no Brasil.

O referencial empírico recaiu sobre a Câmara dos Deputados entre os anos de 2003-2018. Assim, a pesquisa contempla os dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2006 e 2007 – 2010), os dois mandatos da ex-presidente Dilma Rousseff (2011 – 2016) e um mandato do ex-presidente Michel Temer (2016 – 2018). Se analisarmos do ponto de vista das legislaturas parlamentares, a presente pesquisa contempla quatro legislaturas: 52^a (2003 – 2006), 53^a (2007 – 2010), 54^a (2011 – 2016) e 55^a (2016 – 2018).

O recorte temporal se justifica por contemplar um período em que o Brasil vivenciou contextos históricos diversos. Podemos citar como exemplo, a eleição de um presidente com uma das maiores avaliações positivas durante seu mandato, os vários escândalos de corrupção, crises financeiras, *impeachment* da presidente Dilma, bem como o fato de termos presidentes de espectros ideológicos diferentes.

Para tornar as análises possíveis, foram elaborados dois bancos de dados, coletados a partir de fontes secundárias. O primeiro, reuniu os projetos de lei sobre políticas públicas da Câmara dos Deputados, apresentados entre os anos de 2003 e 2018, num total de 637 projetos. Esse banco possibilitou analisar a evolução das proposições dos parlamentares relacionadas às políticas públicas, por meio dos projetos de lei, assim como, o tipo, origem, área, e a situação da política pública.

Nesse primeiro momento, as principais variáveis utilizadas na pesquisa foram:

Quadro 4 – Variáveis utilizadas na pesquisa para os Projetos de Lei

Variável	Descrição	Nível de Mensuração
Base de Governo	Diz respeito aos partidos políticos que compunham a base dos governos, na Câmara dos Deputados, nos anos de 2003 a 2018, respondente aos dois primeiros mandatos do presidente Lula, aos dois mandatos da ex-presidente Dilma e ao mandato do ex-presidente Temer.	Variável nominal, expressa da seguinte maneira: 1 = SIM e 0 = Não
Parlamentares que fazem	Diz respeito aos deputados que faziam parte da base dos governos Lula (PT), Dilma –PT) e (Temer – PMDB/MDB), respectivamente.	Trata-se de uma variável nominal.

parte da base do governo		
Situação dos Projetos de Lei	Apresentar em qual situação os projetos de leis encontram-se.	Variável ordinal, expressa da seguinte maneira: aprovado, reprovado, indefinido.
Status da tramitação dos Projetos de Lei	Mostra se a tramitação desses projetos continua como (tramitando ou se encontra como resolvido).	Variável ordinal, expressa da seguinte maneira: 1 = tramitando e 0 = resolvido.
Tipo de Política Pública	Demonstra se a política pública se centraliza em “Difusa” ou “Concentrada”.	Trata-se de uma variável nominal, expressa da seguinte maneira: 1 = Difusa e 0 = Concentrada
Area da Política Pública	Aponta quais áreas da política pública são priorizadas nas proposições parlamentares.	Trata-se de uma variável nominal
Origem dos Projetos de Lei	Apresenta de qual instituição os projetos de leis foram originários. (Câmara Federal, Poder Executivo, Senado Federal, STJ, Iniciativa Popular, PGR e CPI/CPMI).	Trata-se de uma variável nominal
Número de Projetos apresentados por área	Indica quais áreas da política pública tem o maior número de projetos de leis propostos. Exemplo: (educação, saúde, segurança etc.).	Trata-se de uma variável contínua.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da Câmara dos Deputados (2022)

O segundo banco de dados utilizado na pesquisa, diz respeito às emendas parlamentares individuais, apresentadas pelos deputados, ao orçamento da União. Dessa feita, os dados utilizados foram coletados no Portal Siga Brasil. O recorte temporal diz respeito aos anos de 2003–2018, possibilitando averiguar informações referentes a três governos e quatro legislaturas distintas num total de 117.830 emendas parlamentares. No entanto, nos deparamos com dificuldades para acessar as informações junto ao portal, de tal forma que, a partir dele, foram coletados os dados dos anos de 2005 a 2013, de 2015 a 2018. Já os dados dos anos de 2003, 2004, 2014 apresentaram erro junto ao portal, sendo reutilizado o banco de dados de pesquisa anterior (MELO, OLIVEIRA, SOUZA, 2017).

Destarte, foi gerado um banco de dados contemplando variáveis que envolvem o aspecto político. Partido, base do governo e espectro ideológico, com o intuito de analisar como os partidos se movimentaram ao longo do período estudado. Tipo de orçamento para avaliar de forma comparativa os dois momentos, e se a alteração na regra do jogo orçamentário impactou a dinâmica dos parlamentares na apresentação das emendas. Ademais, compôs esse banco de dados as variáveis: área, para identificar as que receberam maior atenção e, por fim, o valor solicitado. Com essas variáveis buscamos justificar o que foi apresentado na literatura e explicar as nuances e mudanças na apresentação de emendas individuais por parte dos deputados. Nesse sentido, as principais variáveis utilizadas nessa pesquisa foram:

Quadro 5 – Variáveis utilizadas no banco de dados das Emendas Parlamentares

Variável	Descrição	Nível de Mensuração
Função	Diz respeito as áreas que mais foram beneficiadas com as emendas parlamentares a, apresentadas pelos deputados.	Trata-se de uma variável nominal
Partido	Diz respeito ao partido em que os Deputados Federais estavam filiados no período dos governos Lula, Dilma e Temer.	Trata-se de uma variável nominal
Espectro ideológico	Diz respeito ao espectro ideológico em que cada partido político se enquadra	Trata-se de uma variável ordinal, expressa da seguinte maneira: esquerda direita e centro.
Governo	Diz respeito aos governos contemplados na presente pesquisa.	Trata-se de uma variável nominal, expressa da seguinte maneira: Lula, Dilma e Temer
Deputados da Base do Governo	Diz respeito aos Deputados que compõem a base do governo.	Trata-se de uma variável nominal, expressa da seguinte maneira: 1 = SIM e 0 = NÃO
Partido do Governo	Diz respeito aos partidos que faziam parte da base do governo.	Trata-se de uma variável nominal, expressa da seguinte maneira: 1 = SIM e 0 = NÃO
Localidade	Diz respeito a região em que os deputados representavam.	Trata-se de uma variável nominal, expressa da seguinte forma: Nacional, Estado e Município.
Região	Diz respeito as Regiões geográficas em que cada Deputado Federal representava	Trata-se de uma variável ordinal, Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
Dotação Inicial	Diz respeito ao valor total solicitado pelos parlamentares.	Trata-se de uma variável contínua.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Siga Brasil (2022)

Após a coleta dos dados, foram elaborados dois bancos de dados distintos, com as variáveis acima mencionadas. Para tanto, foram utilizados dois softwares Excel e *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) para tratar os dados e realizar as análises descritivas.

5 DADOS E DISCUSSÕES

Esse capítulo apresenta os resultados da pesquisa. Ele está dividido em duas partes. A primeira analisa os projetos de lei sobre políticas públicas, apresentados pelos Deputados Federais, entre os anos de 2003 e 2018, correspondendo aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, aos dois mandatos da ex-presidente Dilma Rousseff e ao mandato do ex-presidente Michel Temer. Do ponto de vista das legislaturas, foram analisadas quatro legislaturas: 52^a, 53^a, 54^a e 55^a. Os dados para a análise foram coletados do Portal da Câmara dos Deputados.

Já a segunda parte apresenta os resultados das análises sobre as emendas parlamentares individuais, também referentes aos anos de 2003 a 2018. Os dados utilizados para essa pesquisa, especificamente, foram coletados do Portal SigaBrasil. O banco de dados elaborado contemplou as seguintes variáveis: partido, base do governo, espectro ideológico, áreas e valor solicitado.

Cabe destacar que a pesquisa contempla um total de dezesseis anos da política brasileira e ao longo desse período, muitos eventos aconteceram, influenciando assim o comportamento dos atores políticos, sejam eles os parlamentares ou o próprio executivo.

No primeiro mandato do presidente Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2006), por exemplo, o cenário da economia brasileira estava favorável ao crescimento, possibilitando ao governo desenvolver e implementar políticas públicas sociais, visando o combate a pobreza e o crescimento econômico do país.

Porém, ainda em seu primeiro mandato vários escândalos de corrupção vieram à tona, sendo o mensalão o que mais repercutiu, já no final do seu primeiro mandato. O esquema de corrupção ora citado, revelou a forma como o presidente lidava com o Congresso, no sentido de garantir apoio para o seu governo. Esse evento repercutiu negativamente na imagem do PT e do presidente Lula, resultando em sua prisão em 2018.

O primeiro e segundo mandato da ex-presidente Dilma também não foram isentos de eventos questionáveis. Ela foi eleita com apoio do presidente Lula, porém, a incapacidade em promover o diálogo e as sérias resistências do Congresso Nacional, acabaram dificultando o andamento do seu governo. Vale destacar que em 2015 o Congresso iniciou um processo de *impeachment* contra a então presidente Dilma, resultando em sua cassação em 2016.

A partir desse cenário o então vice-presidente Michel Temer assume, governando o Brasil até 2018. Porém, para garantir a capacidade de governabilidade, Michel Temer precisou negociar com o congresso, e isso inclui a liberação de emendas parlamentares. Além desses pontos, a pesquisa contemplou momentos em que ocorriam eleições municipais e nacionais.

A observação desses eventos é importante para entendermos o cenário relacionado a distribuição das emendas parlamentares e dos projetos de leis sobre políticas públicas propostos pelos Deputados Federais. Nesse sentido, a dinâmica da política brasileira pode ter influenciado na forma como esse processo dos projetos de leis e das emendas parlamentares ao longo dos dezesseis anos foram conduzidos.

5.1 A produção do Legislativo: uma abordagem descritiva sobre os Projetos de Lei referentes às *policies*

Mapeamos o quantitativo de projetos de lei por ano, origem, situação, tipo de política pública a que se refere, entre outros pontos importantes para a análise. Para essa pesquisa em específico, foram utilizados dados do Portal da Câmara dos Deputados.

A Tabela 1 mostra o quantitativo de parlamentares que apresentaram projetos de leis sobre políticas públicas na Câmara dos Deputados, e se eles faziam parte da base do governo ou não. Vale destacar que, o presidente Lula governou o país por dois mandatos consecutivos, compreendendo os anos de 2003 a 2010. Já a ex-presidente Dilma Rousseff também governou o país por dois mandatos consecutivos, sendo que, o primeiro compreendeu os anos de 2011 a 2014 e o segundo correspondeu aos anos de 2015 a 2016¹⁵. O governo do ex-presidente Michel Temer, por sua vez, iniciou em 2016 e finalizou em 2018, com a vitória do então candidato à presidência, Jair Messias Bolsonaro.

A Tabela 1 evidencia que o Governo Lula foi o que mais contou com apoio dos Deputados da Câmara Federal (nossa pesquisa contemplou apenas os Deputados Federais que apresentaram projetos de lei sobre políticas públicas na Câmara, e não os 513 parlamentares). Ele iniciou seu primeiro mandato, contando com o apoio de 63% dos Deputados Federais, chegando a 67% no segundo e terceiro ano do primeiro mandato, e encerrando com o apoio de 58% dos políticos da Casa Legislativa Federal. Já no seu segundo mandato, Lula inicia contando com o apoio de 59% dos Deputados. Nos anos que se seguem, o apoio aumenta, chegando ao patamar de 85% de apoio em 2010. Esse apoio crescente em torno do presidente Lula, pode ser atribuído, entre outras coisas, a sua capacidade de diálogo e negociação com os políticos e sua avaliação positiva diante da sociedade¹⁶. Outro ponto que merece destaque é o mensalão que

¹⁵ Em 31 de agosto de 2016 a Câmara dos Deputados decide pela cassação do mandato da então presidente Dilma Rousseff, impedindo que ela concretize seu mandato, sendo substituída pelo então vice-presidente, Michel Temer.

¹⁶ Lula é o maior líder popular depois de Getúlio Vargas. Gazeta do Povo, 24/09/2016. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/lula-e-o-maior-lider-popular-depois-de-getulio-vargas-a7i80x876g2i0qveh7zbxvix5a/>>. Acesso em: 25/02/2023.

veio à tona no ano de 2005, durante o governo Lula¹⁷. Esse esquema de corrupção era utilizado para comprar votos e apoio de parlamentares, em favor do Executivo Federal. Cabe aqui destacar que, o então presidente Lula encerrou seu segundo mandato contando com avaliação positiva de 87% da população, segundo dados divulgados pelo Ibope¹⁸.

A ex-presidente Dilma Rousseff, por sua vez, iniciou seu primeiro mandato com 69 deputados federais na base do governo, o que correspondia a 66% do total dos deputados que apresentaram projetos de lei sobre políticas públicas. Essa situação de conforto pode ser creditada ao ex-presidente Luiz Inacio Lula da Silva, que governou o país de 2003 a 2010, e encerrou seu mandato com altos índices de aprovação e apoio do Congresso Nacional.

O que se percebe em seguida é uma queda gradativa de políticos na base do governo. Em 2012 60% dos deputados da Câmara Federal compunham a base do governo, caindo para 57% em 2013 e 44% em 2014, quando encerra seu primeiro mandato. A saída gradativa de políticos da base do governo Dilma, pode ser explicada por vários fatores. Um deles é a falta de governabilidade da ex-presidente Dilma e a ausência de diálogo, o que acabou comprometendo as negociações com o Congresso Federal.

A então presidente Dilma iniciou seu segundo mandato com 79 dos parlamentares em sua base, correspondendo a 63% dos deputados federais. Em 2016, quando a ex-presidente Dilma Rousseff foi destituída do poder, através do *impeachment*, o então vice-presidente Michel Temer assume o governo com apoio de 79,3% dos deputados em sua base. Ao final do seu mandato esse apoio é reduzido a 68,2%. Esse apoio expressivo de partidos na base do Governo Temer ocorreu devido o processo de *impeachment*, em que ele foi o principal favorecido.

Tabela 1 –Número de Parlamentares que apresentaram projetos de lei sobre políticas públicas e que fazem parte da base do governo na Câmara dos Deputados (2003-2018).

ANO	BASE GOVERNO				TOTAL
	NÃO		SIM		
	N	%	N	%	
2003	15	37	25	63	40
2004	8	33	16	67	24
2005	5	33	10	67	15
2006	5	42	7	58	12
2007	7	41	10	59	17

¹⁷ O que aconteceu no escândalo do Mensalão? POLITIZE, 22/08/2018. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/mensalao-o-que-aconteceu/>>. Acesso em: 25/02/2023.

¹⁸ Popularidade de Lula bate recorde e chega a 87%, diz Ibope. G1, 16/12/2010. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/12/popularidade-de-lula-bate-recorde-e-chega-87-diz-ibope.html>>. Acesso em: 25/02/2023.

2008	5	26	14	74	19
2009	4	27	11	73	15
2010	2	15	11	85	13
2011	35	34	69	66	104
2012	21	40	31	60	52
2013	22	43	29	57	51
2014	14	56	11	11	25
2015	47	37	79	63	126
2016	15	25	46	75	61
2017	10	24	31	76	41
2018	7	32	15	68	22

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

A Tabela 2 apresenta a quantidade de projetos de leis sobre políticas públicas, apresentados pelos Deputados na Câmara Federal, no período de 2003 a 2018, referentes as regiões do país.

De acordo com os dados, é possível constatar que a quantidade de projetos de leis sobre políticas públicas, apresentados pelos parlamentares na Câmara dos Deputados, varia de acordo com o ano e a região do país. Nesse sentido, as regiões com menos deputados que apresentaram projetos de leis no primeiro ano do governo Lula eram das regiões Norte e Sul, com 6% e 9% do total de parlamentares, respectivamente, sendo que, no ano de 2004 nenhum deputado da região Norte apresentou projetos de lei sobre políticas públicas.

Nos últimos dois anos do primeiro mandato de Lula, os deputados das Regiões Sudeste e Nordeste foram os que mais apresentaram projetos de lei, representando 57% e 46%, do total dos projetos de lei sobre políticas públicas, respectivamente. Já as regiões com menos projetos apresentados foram a Norte e Centro-Oeste, com 29% de proposituras cada.

No início do segundo mandato do presidente Lula, dos 16 deputados que apresentaram projetos de lei sobre políticas públicas, 44% eram do Nordeste e 44% da região Sudeste. Nos anos de 2008, 2009 e 2010, os deputados federais que mais elaboraram leis sobre políticas públicas eram das regiões Nordeste e Sudeste. Já as regiões com baixa percentagem de parlamentares a apresentar PLs sobre políticas públicas foram as do Norte e Centro-Oeste.

No primeiro ano de Governo da ex-presidente Dilma, dos 89 projetos apresentados, quase cinquenta por cento foram protocolados por parlamentares da Região Sudeste do país, enquanto, apenas 7% foram apresentados por parlamentares da Região Norte. Esse padrão se repete nos anos que se seguem e sofre uma mudança em 2015, não apenas em relação ao total de projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados, mas, também, em relação ao

direcionamento desses projetos. No referido ano, os parlamentares da Região Sudeste continuaram sendo os que mais apresentaram projetos de lei, representando 31% do total. Porém, nesse mesmo ano cresce a quantidade de PLs direcionados a Região Nordeste, com 30% do total de PLs. A porcentagem dos PLs por região muda pouco em 2016, e a Região Sudeste continuou sendo o principal alvo dessas PLs, com 37% do total de proposituras, seguida da Região Nordeste com 31%.

Vale lembrar que, desde 2013 o país vivenciou constantes protestos da população insatisfeita com o cenário político relacionados aos grandes escândalos de corrupção. Em 2015 inicia-se o processo de *impeachment* em desfavor da ex-presidente Dilma, e mesmo com as pesquisas denunciando seu alto índice de rejeição, os parlamentares precisavam convencer os governadores e a sociedade de que o *impeachment* era a melhor saída para a crise política do Brasil. Essa é uma das explicações para a mudança na distribuição de PLs de políticas públicas protocolados pelos parlamentares na Câmara dos Deputados. De tal forma que, nos anos que se seguem (2017 e 2018), no governo Temer, tanto a quantidade de PLs, como sua distribuição por região sofre uma mudança significativa.

Tabela 2 - Números de projetos de lei sobre políticas públicas apresentados por parlamentares na Câmara dos Deputados por Região (2003 – 2018)

ANO	REGIÃO										TOTAL
	CENTRO-OESTE		NORDESTE		NORTE		SUDESTE		SUL		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
2003	4	13%	5	16%	3	9%	18	56%	2	6%	32
2004	3	18%	1	6%	0	0%	8	47%	5	29%	17
2005	1	9%	4	36%	1	9%	3	27%	2	18%	11
2006	2	20%	1	10%	2	20%	3	30%	2	20%	10
2007	2	13%	7	44%	0	0%	7	44%	0	0%	16
2008	6	33%	1	6%	3	17%	5	28%	3	17%	18
2009	2	15%	3	23%	1	8%	5	38%	2	15%	13
2010	1	10%	2	20%	1	10%	4	40%	2	20%	10
2011	12	13%	19	21%	6	7%	42	47%	10	11%	89
2012	5	11%	10	22%	2	4%	14	30%	15	33%	46
2013	9	20%	13	29%	4	9%	11	24%	8	18%	45
2014	7	32%	3	14%	0	0%	6	27%	6	27%	22
2015	14	12%	35	30%	15	13%	36	31%	18	15%	118
2016	7	14%	15	31%	4	8%	18	37%	5	10%	49
2017	3	8%	9	25%	8	22%	9	25%	7	19%	36
2018	3	18%	1	6%	3	18%	7	41%	3	18%	17

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados.

Porém, nem todos esses projetos de lei tiveram o mesmo destino. Alguns foram aprovados pela Câmara dos Deputados, outros não foram, enquanto outro grupo de PLs permaneceram em situação indefinida, como mostra a Tabela 3.

A Tabela 3 apresenta um total de 637 projetos de lei referentes a políticas públicas, que foram apresentadas por deputados federais. Desse total, 199 projetos foram aprovados, 240 estavam em situação indefinida e 198 foram reprovados.

De acordo com a Tabela 3 no primeiro ano do Governo Lula, foram protocolados um total de 40 projetos de lei sobre políticas públicas, e desse total, 43% foram aprovados, 30% reprovado e 28% em situação indefinida. No segundo ano 42% foram reprovados, 38% aprovados e 21% em situação indefinida. Porém, nos dois últimos anos, a percentagem de projetos de lei que foram aprovados ultrapassou os sessenta por cento. Em seu segundo mandato, a percentagem de aprovação dos projetos de lei foi superior a 50%, exceto no ano de 2009, quando foi aprovado apenas 20% do total dos PLs. No referido ano, 53% dos projetos de lei foram reprovados e 27% ficaram indefinidos.

Ainda de acordo com a Tabela 3, no primeiro mandato de Dilma a grande maioria dos projetos de lei sobre políticas públicas, apresentadas por parlamentares da Câmara dos Deputados, estavam em situação indefinida ou foram reprovados. Já no segundo mandato a maioria dos projetos de lei ficou em situação indefinida.

Vale destacar também que o ano de 2016 corresponde ao mandato do ex-presidente Michel Temer. Ao longo daquele ano, especificamente, a maioria dos projetos de lei também apresentaram situação indefinida, com destaque para o ano de 2018, quando mais da metade dos PLs estavam nessa situação.

Tabela 3 - Situação dos projetos de lei na Câmara dos Deputados (2003-2018).

ANO	SITUAÇÃO						TOTAL
	APROVADO		INDEFINIDO		REPROVADO		
	N	%	N	%	N	%	
2003	17	43%	11	28%	12	30%	40
2004	9	38%	5	21%	10	42%	24
2005	9	60%	1	7%	5	33%	15
2006	8	67%	1	8%	3	25%	12

2007	9	53%	3	18%	5	29%	17
2008	12	63%	3	16%	4	21%	19
2009	3	20%	4	27%	8	53%	15
2010	9	69%	3	23%	1	8%	13
2011	21	20%	37	36%	46	44%	104
2012	14	27%	23	44%	15	29%	52
2013	15	29%	21	41%	15	29%	51
2014	7	28%	10	40%	8	32%	25
2015	30	24%	65	52%	31	25%	126
2016	18	30%	24	39%	19	31%	61
2017	15	37%	17	41%	9	22%	41
2018	3	14%	12	55%	7	32%	22

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados.

Para além disso, do total de projetos de lei protocolados na Câmara dos Deputados, de 2003 a 2018, alguns encontra-se em tramitação e outros já foram resolvidos, como apontados na Tabela 4.

De acordo com a Tabela 4, do total de 637 projetos de leis sobre políticas públicas protocolados pelos Deputados Federais na Câmara, 397 foram resolvidos e 240 encontra-se em tramitação.

Olhando em especial a partir do primeiro mandato do presidente Lula, é notório que em todos os quatro anos a maioria absoluta dos projetos foram resolvidos, chegando a um total de 93% em 2005. Em seu segundo mandato, a mesma situação se repete, mesmo com percentagens menores em relação ao primeiro mandato.

No primeiro mandato de Dilma a maioria dos projetos também foram resolvidos, com destaque para o ano de 2014, quando a percentagem foi de 60% dos projetos. Seu segundo mandato já muda um pouco essa configuração. Percebe-se que, mais de 50% dos projetos estavam tramitando no primeiro ano de seu segundo mandato. No segundo ano, 61% dos projetos foram resolvidos.

O tipo de política é importante para entendermos a quem se direciona a política pública apresentada pelo parlamentar. Dessa forma, existe dois tipos que podem ser destacados: a política pública concentrada e a difusa. O primeiro tipo diz respeito a política pública que é

direcionada, de forma específica, para um grupo, Estado ou Região. Por sua vez, a política pública difusa beneficia o país como um todo.

Tabela 4 - Status da tramitação dos projetos de lei na Câmara dos Deputados (2003-2018).

ANO	STATUS				TOTAL
	RESOLVIDO		TRAMITANDO		
	N	%	N	%	
2003	29	73%	11	28%	40
2004	19	79%	5	21%	24
2005	14	93%	1	7%	15
2006	11	92%	1	8%	12
2007	14	82%	3	18%	17
2008	16	84%	3	16%	19
2009	11	73%	4	27%	15
2010	10	77%	3	23%	13
2011	67	64%	37	36%	104
2012	29	56%	23	44%	52
2013	30	59%	21	41%	51
2014	15	60%	10	40%	25
2015	61	48%	65	52%	126
2016	37	61%	24	39%	61
2017	24	59%	17	41%	41
2018	10	45%	12	55%	22

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados.

Na tabela 5 é possível identificar os tipos de políticas públicas apresentadas pelos parlamentares na Câmara dos Deputados.

A Tabela 5 apresenta um total de 637 projetos de lei sobre políticas públicas. Desse total, 366 são políticas públicas concentradas e 271 são políticas públicas difusas.

Nos quatro anos do primeiro mandato do Governo Lula, a maioria das políticas públicas produzidas pela Câmara dos Deputados possuíram caráter concentrado, exceto no ano de 2005, quando 60% das políticas públicas foram do tipo difuso. Em seu segundo mandato, na maioria dos anos, as políticas públicas produzidas pelos parlamentares também apresentaram um perfil concentrado, exceto o ano de 2008, quando 53% das políticas públicas foram de caráter difuso.

No primeiro Governo de Dilma Rousseff, o padrão praticamente se repete. Ou seja, a maioria das políticas públicas tiveram perfil concentrado, exceto para os últimos dois anos, quando a maioria das políticas públicas protocoladas pelos parlamentares apresentaram um

perfil difuso. Já no governo de Michel Temer, em todos os anos as políticas públicas se caracterizaram pelo seu perfil difuso, chegando a 82% dos projetos de lei protocolados pelos deputados, em 2018.

Essa realidade permite elaborar algumas conclusões. Os políticos estão comprometidos em beneficiar suas bases eleitorais, seus Estados e Municípios. Isso explica o porquê de a maioria dos projetos de leis sobre políticas públicas possuir um caráter concentrado.

Tabela 5 - Tipo de política pública dividido em “concentrada” e “difusa”

ANO	TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA				TOTAL
	CONCENTRADA		DIFUSA		
	N	%	N	%	
2003	26	65%	14	35%	40
2004	15	63%	9	38%	24
2005	6	40%	9	60%	15
2006	9	75%	3	25%	12
2007	14	82%	3	18%	17
2008	9	47%	10	53%	19
2009	8	53%	7	47%	15
2010	9	69%	4	31%	13
2011	83	80%	21	20%	104
2012	39	75%	13	25%	52
2013	24	47%	27	53%	51
2014	12	48%	13	52%	25
2015	65	52%	61	48%	126
2016	23	38%	38	62%	61
2017	20	49%	21	51%	41
2018	4	18%	18	82%	22

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados.

A Tabela 6 apresenta a origem dos projetos de leis que tramitaram na Câmara dos Deputados, nos anos de 2003 a 2018. É importante mencionar que, por regra, espera-se que os

projetos de leis tenham origem no Poder Legislativo Federal ou, em alguns casos, no Poder Executivo Federal.

Na Tabela 6, constata-se que, no primeiro mandato do presidente Lula a maioria dos projetos de lei teve sua origem na Câmara dos Deputados, com destaque para os anos de 2003 e 2004, quando o percentual de projetos oriundos da Câmara foi de 85% e 71% respectivamente. Em seu segundo mandato, o mesmo cenário se repete, exceto no ano de 2010, quando apenas 15% das políticas públicas tiveram origem na Câmara dos Deputados e 62% tiveram sua origem no Senado Federal.

No primeiro e segundo mandatos de Dilma, e no mandato de Temer, observa-se que as políticas públicas formuladas, foram originadas na Câmara dos Deputados, embora nesse longo período, tanto o Senado como o Poder Executivo, se apresentaram como protagonistas ao protocolarem proposições concernentes a políticas públicas.

Tabela 6 - Origem dos projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados (2003-2018).

ANO	ORIGEM														TOTAL
	CÂMARA		CPMI		EXECUTIVO		POPULAR		PRG		SENADO		STJ		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
2003	34	85%	0	0%	5	13%	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%	40
2004	17	71%	1	4%	3	13%	0	0%	0	0%	3	13%	0	0%	24
2005	8	53%	0	0%	4	27%	0	0%	0	0%	3	20%	0	0%	15
2006	7	58%	0	0%	1	8%	0	0%	0	0%	4	33%	0	0%	12
2007	13	76%	0	0%	1	6%	0	0%	0	0%	3	18%	0	0%	17
2008	10	53%	0	0%	1	5%	0	0%	0	0%	8	42%	0	0%	19
2009	9	60%	0	0%	2	13%	0	0%	0	0%	4	27%	0	0%	15
2010	2	15%	0	0%	3	23%	0	0%	0	0%	8	62%	0	0%	13
2011	91	88%	0	0%	7	7%	0	0%	0	0%	6	6%	0	0%	104
2012	38	73%	0	0%	2	4%	0	0%	1	2%	11	21%	0	0%	52
2013	33	65%	1	2%	4	8%	0	0%	0	0%	12	24%	1	2%	51
2014	19	76%	0	0%	1	4%	0	0%	0	0%	5	20%	0	0%	25
2015	109	87%	0	0%	2	2%	0	0%	0	0%	15	12%	0	0%	126
2016	44	72%	0	0%	7	11%	1	2%	0	0%	9	15%	0	0%	61

2017	30	73%	0	0%	4	10%	0	0%	0	0%	7	17%	0	0%	41
2018	17	77%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	5	23%	0	0%	22

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

A Tabela 7 apresenta a quantidade de projetos protocolados na Câmara dos Deputados, especificando por área. Essa informação é importante porque, ao mesmo tempo em que mostra as áreas de maior interesse dos parlamentares, também acaba evidenciando as áreas mais carentes da sociedade.

Do total de 637 projetos de leis, 155 diz respeito a área da educação, 151 figuram na área social, 98 diz respeito a área da saúde, 44 a segurança pública, 40 ao meio ambiente e 31 faz referência a economia. O que se percebe a partir dessa análise é que, a maioria das áreas de prioridade da sociedade foram contempladas pelos projetos de leis.

Tabela 7 - Número de projetos apresentados por área da política pública na Câmara dos Deputados (2003-2018).

ÁREA	NÚMERO DE PROJETOS APRESENTADOS
Administração pública	3
Alimentação	5
Cidadania	2
Ciência	1
Cultura	15
Direitos humanos	1
Econômica	31
Educação	155
Emprego	5
Esporte	6
Habitação	4
Infraestrutura	3
Meio Ambiente	40
Recursos hídricos e agricultura	22
Saúde	98
Segurança Pública	44
Social	151
Tecnologia	4
Trabalho	5
Trânsito	16
Transporte	13
Turismo	5
Urbanismo	8
Total	637

Fonte: Portal da Câmara dos Deputados

5.2 A produção do Legislativo: uma abordagem descritiva sobre as Emendas Individuais dos Deputados Federais

A presente seção tem por objetivo apresentar a segunda parte dos resultados da pesquisa, referentes as emendas parlamentares individuais apresentadas pelos Deputados Federais, nos anos de 2003 a 2018, que corresponde aos dois mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, aos dois mandatos da ex-presidente Dilma Rousseff e ao mandato do ex-presidente Michel Temer, respectivamente.

Nesse sentido, a Tabela 8 apresenta a quantidade de emendas individuais protocoladas pelos deputados ao orçamento da União, como também, os valores totais estratificado por ano. Cabe destacar que, as emendas parlamentares apresentadas pelos Deputados Federais, mostra o interesse do parlamentar em formular políticas públicas.

De acordo com a Tabela 8 de 2003 a 2018 houve um total de 117.830 emendas apresentadas pelos deputados ao orçamento da União. Sendo que, os anos de 2010, 2011, 2008, 2012 e 2015 foram os anos em que os parlamentares mais apresentaram emendas ao orçamento, representando um total de 8.675, 8.430, 8.275, 8.091 e 8.071 do total das emendas, respectivamente. É importante notar que, esses anos têm em comum o fato de ser períodos eleitorais. Sabe-se que, no Brasil, as emendas parlamentares é uma forma de garantir apoios para reeleição ou para eleger sucessores a presidência¹⁹.

Um dado curioso é que, em 2003 foi o ano em que houve um aumento dos recursos destinados as emendas parlamentares, seguida do ano de 2014, embora que, nos referidos anos a quantidade de emendas parlamentares foram razoavelmente baixas, 6.511 e 6.764, respectivamente.

No que se refere ao primeiro mandato do presidente Lula, a quantidade de emendas protocoladas não variou muito durante os quatro anos. Já em seu segundo mandato, a variação da quantidade de emendas aumentou, principalmente no ano eleitoral de 2010. Esse talvez tenha sido um esforço para garantir a eleição da ex-presidente Dilma já que, nesse período, o apoio a sua candidatura estava fortemente consolidado.

No mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, a quantidade de emendas parlamentares continuou a variar de forma significativa. Nos dois primeiros anos, por exemplo, a quantidade de emendas ficou na casa dos oito mil, sendo esse quantitativo reduzido nos últimos dois anos do seu mandato. Porém, no primeiro ano do seu segundo mandato, a quantidade de emendas

¹⁹ MESQUITA, Lara. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira. **Originalmente apresentada como dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo**, 2008.

volta para a casa dos oito mil. Um detalhe importante é que, em 2015 já se articulava o *impeachment* da então presidente, que se consolidou em 2016. Dessa forma, a quantidade de emendas parlamentares referentes ao ano de 2015 pode ser uma tentativa da ex-presidente em garantir apoio para enfraquecer o processo de *impeachment* que transitava na Câmara dos Deputados.

No que tange ao efeito do orçamento impositivo sobre o quantitativo das emendas parlamentares individuais, apresentadas pelos Deputados Federais ao orçamento da União, tendo em vista que ela foi aprovada em 2015, o que se percebe é que, não houve um aumento da demanda nos anos seguintes, pelo contrário. O que se percebe é uma redução da quantidade de emendas apresentadas nos anos de 2016, 2017 e 2018. Mesmo em 2015 sendo o ano em que houve uma maior demanda por emendas parlamentares, ainda assim, esse fenômeno pode ser explicado pelos eventos eleitorais, já mencionados anteriormente.

Tabela 8 - Número e Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais ao Orçamento da União– 2003/2018

ANO	APRESENTADAS	VALOR
2003	6.511	R\$ 24.632.355.773,00
2004	6.344	R\$ 4.069.596.972,00
2005	6.946	R\$ 1.795.250.000,00
2006	7.137	R\$ 2.559.995.000,00
2007	7.399	R\$ 3.059.784.000,00
2008	8.275	R\$ 4.103.020.000,00
2009	7.973	R\$ 5.127.893.160,00
2010	8.675	R\$ 6.412.006.500,00
2011	8.430	R\$ 6.667.111.000,00
2012	8.091	R\$ 7.724.950.000,00
2013	7.055	R\$ 7.679.997.454,00
2014	6.764	R\$ 18.337.876.021,00
2015	8.071	R\$ 8.357.774.941,00
2016	6.732	R\$ 7.854.277.434,00
2017	6.682	R\$ 7.858.075.613,00
2018	6.745	R\$ 7.577.476.986,00

Fonte: Portal SigaBrasil.

Com objetivo de entendermos melhor a dinâmica das emendas parlamentares, a Tabela 9 apresenta, de forma detalhada, o valor total das emendas, em reais, e a percentagem que ela representa no orçamento da União. Os dados são referentes aos anos de 2003 a 2018.

De acordo com a Tabela 9, no ano de 2003 o valor solicitado de emendas, representou 2,38% do orçamento da União, sendo esse o maior percentual encontrado ao longo do recorte temporal contemplado nessa pesquisa.

Vale destacar que, no primeiro ano do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2007), a percentagem do valor das emendas parlamentares individuais, representou 0,20% do total do orçamento da União, sendo que, a partir do segundo ano esse percentual subiu para 0,30%, representando um aumento de 0,10% em relação ao ano anterior. Nos dois últimos anos esse percentual continuou aumentando, chegando a 0,36% em 2010.

No primeiro ano da então presidente Dilma, o percentual não sofreu muita alteração. Mas, o que chama atenção é o percentual das emendas individuais em relação ao orçamento, referente ao ano de 2014. No referido ano, a percentagem foi de 0,77%, representando um aumento de 0,42% em relação ao ano anterior. Ou seja, a percentagem mais que dobrou. A explicação mais coerente está no fato de que, trata-se de um ano eleitoral, onde a então presidente Dilma já contava com altos índices de rejeição da população e do congresso Nacional, além dos muitos protestos que iniciaram a partir de 2012.

No que se refere ao marco legal do orçamento impositivo, aprovado em 2015, se olharmos do ponto de vista de seu efeito sobre o percentual das emendas apresentadas pelos Deputados Federais em relação ao orçamento da União, o que se percebe é que, a aprovação do orçamento impositivo não tem efeito no aumento da percentagem, pelo contrário, a partir de 2015 até 2018, o percentual das emendas reduz, passando de 0,77% em 2014 e chegando a 0,22% em 2018.

Tabela 9 – Percentual das Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais em Relação ao Orçamento Público – 2003/2018

ANO	ORÇAMENTO ANUAL	VALOR SOLICITADO EMENDAS	%
2003	R\$ 1.036.056.083.262,00	R\$ 24.632.355.773,00	2,38
2004	R\$ 1.469.087.406.336,00	R\$ 4.069.596.972,00	0,28
2005	R\$ 1.606.403.171.042,00	R\$ 1.795.250.000,00	0,11
2006	R\$ 1.660.772.285.176,00	R\$ 2.559.995.000,00	0,15
2007	R\$ 1.511.540.601.307,00	R\$ 3.059.784.000,00	0,20
2008	R\$ 1.362.268.012.584,00	R\$ 4.103.020.000,00	0,30
2009	R\$ 1.581.447.761.494,00	R\$ 5.127.893.160,00	0,32
2010	R\$ 1.766.021.794.352,00	R\$ 6.412.006.500,00	0,36
2011	R\$ 1.966.015.896.211,00	R\$ 6.667.111.000,00	0,34
2012	R\$ 2.150.458.867.507,00	R\$ 7.724.950.000,00	0,36
2013	R\$ 2.165.910.805.669,00	R\$ 7.679.997.454,00	0,35
2014	R\$ 2.383.177.997.310,00	R\$ 18.337.876.021,00	0,77
2015	R\$ 2.876.676.947.442,00	R\$ 8.357.774.941,00	0,29
2016	R\$ 2.953.546.387.308,00	R\$ 7.854.277.434,00	0,27
2017	R\$ 3.415.431.200.238,00	R\$ 7.858.075.613,00	0,23
2018	R\$ 3.506.421.082.632,00	R\$ 7.577.476.986,00	0,22

Fonte: Portal SigaBrasil.

A Tabela 10 destaca a quantidade de emendas apresentadas pelos partidos, levando em consideração o tipo de emenda, seja ela impositiva ou não impositiva, referentes aos anos de 2003 a 2018.

Na Tabela 10 é possível perceber um total de 97.671 emendas parlamentares não impositivas apresentadas pelos Deputados Federais. Desse total, o Partido dos Trabalhadores (PT) destaca-se com 18.581 emendas apresentadas, com média de 856 emendas por ano. Em seguida destaca-se o PMDB/MDB com um total de 14.617 emendas não impositivas apresentadas, resultando numa média de 1.125 emendas por ano. Ainda nesse sentido, o PSDB destaca-se como o terceiro partido com mais emendas apresentadas, com um total de 11.123 emendas e uma média anual de 856 emendas não impositivas.

No que diz respeito as emendas impositivas, houve um total de 20.159 emendas apresentadas pelos Deputados Federais ao orçamento da União. Nesse sentido, o PT lidera como o partido que mais apresentou emendas impositivas, com um total de 2.646 e uma média de 882 emendas anual. Em segundo lugar destaca-se o PSDB com um total de 2.007 emendas e com uma média de 669 emendas anual, o PMDB/MDB se destaca como o terceiro partido com mais emendas apresentadas, sendo esse um total de 1.918 emendas e uma média anual de 639.

O mesmo padrão se repete quando calculado o total das emendas, tanto impositivas como não impositivas. Dessa forma, o PT continua como o partido com maior número de emendas apresentadas (21.227), seguida do PMDB/MDB (16.535) e o PSDB com 13.130 emendas apresentadas. Cabe destacar que, de acordo com o estudo, alguns partidos não pontuaram ou não existiam no período analisado.

Tabela 10 – Número de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais por Partido Político em Relação ao Tipo de Orçamento – 2003/2018

PARTIDO	NÃO IMPOSITIVO	MÉDIA ANUAL	IMPOSITIVO	MÉDIA ANUAL	TOTAL
AVANTE	-	-	196	65	196
CIDADANIA	-	-	116	39	116
DEM	5.283	406	1.469	490	6.752
PAN	20	2	-	-	20
PATRI	-	-	93	31	93
PATRIOTA	-	-	172	57	172
PC	146	11	-	-	146

PC do B	2.850	220	673	224	3.523
PDT	3.994	307	772	257	4.766
PEN	17	1	-	-	17
PFL	4.311	332	9	3	4.320
PHS	253	19	158	53	411
PL	1.805	139	500	167	2.305
PMDB/MDB	14.617	1.125	1.918	639	16.535
PMN	405	31	-	-	405
PMR	35	3	-	-	35
PODE	-	-	668	223	668
PP	6.557	504	1.868	623	8.425
PPB	738	57	-	-	738
PPL	-	-	13	4	13
PPS	2.455	189	191	64	2.646
PR	4.388	338	930	310	5.318
PRB	767	59	682	227	1.449
PRONA	81	6	-	-	81
Pros	553	43	384	128	937
PRP	78	6	-	-	78
PRTB	45	3	-	-	45
PSB	5.380	414	999	333	6.379
PSC	2.073	159	287	96	2.360
PSD	2.346	180	1.398	466	3.744
PSDB	11.123	856	2.007	669	13.130
PSL	79	6	356	119	435
PSOL	908	70	439	146	1.347
PST	23	2	-	-	23
PT	18.581	1.429	2.646	882	21.227
PT do B	270	21	-	-	270
PTB	4.554	350	635	212	5.189
PTC	134	10	-	-	134
PTN	16	1	-	-	16
PV	2.093	161	88	29	2.181
REDE	-	-	126	42	126
S.	11	1	-	-	11
S/PARTIDO	125	10	-	-	125
SD	321	25	118	39	439
SDD	232	18	-	-	232
SEM	4	0	-	-	4
SOLIDARIEDADE	-	-	248	83	248
TOTAL	97.671	7.513	20.159	6.720	117.830

Fonte: Portal SigaBrasil.

De forma mais simples, a Tabela 11 apresenta o valor total das emendas parlamentares, apresentadas pelos Deputados Federais em cada governo.

De acordo com a Tabela 11 no primeiro mandato de Dilma, os parlamentares solicitaram 32,64%, do total do valor de emendas de todo o período contemplado na pesquisa. Esse valor é superior ao apresentado pelos parlamentares durante o primeiro governo de Lula. No segundo mandato de Dilma a percentagem do valor das emendas foi 6,75%, sendo esse valor inferior ao do segundo mandato de Lula. Nesse ponto, cabe destacar que, o segundo mandato de Dilma durou apenas dois anos, sendo esse um ponto importante para explicar a percentagem das emendas apresentadas nesse período.

Tabela 11 – Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais por Governo – 2003/2018

GOVERNO	VALOR	%
LULA 1	R\$ 33.057.197.745,00	26,70
LULA 2	R\$ 18.702.703.660,00	15,11
DILMA 1	R\$ 40.409.934.475,00	32,64
DILMA 2	R\$ 8.357.774.941,00	6,75
TEMER	R\$ 23.289.830.033,00	18,81
Total	R\$ 123.817.440.854,00	100,00

Fonte: Portal SigaBrasil.

A Tabela 12 busca descrever para a abrangência das emendas parlamentares. Observa-se na Tabela 12 que os Estados e Municípios são os mais beneficiados com as emendas parlamentares. Para os Estados, por exemplo, foram apresentadas mais de quarenta e nove mil emendas e para os municípios, mais de sessenta e duas mil emendas. Isso reflete também no valor total dessas emendas, que são superiores aos valores destinados para emendas com abrangência Nacional e regional. Dois pontos são importantes para pensarmos essa diferenciação. O primeiro é que, as emendas possuem um cunho eleitoral, e, portanto, os deputados destinam para municípios e Estados onde estão presentes seus eleitores. Com a aprovação do orçamento impositivo, ficou mais fácil de organizar a distribuição das emendas de forma geográfica.

Tabela 12 – Destinação Geográfica, Número e Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais ao Orçamento da União– 2003/2018

ABRANGÊNCIA	APRESENTADAS	VALOR SOLICITADO
NACIONAL	4.034	R\$ 1.363.487.714,00
REGIÃO	983	R\$ 26.618.525.742,00
ESTADO	49.967	R\$ 67.677.006.349,00

MUNICÍPIO	62.846	R\$ 28.158.421.049,00
TOTAL	117. 830	R\$ 123.817.440.854,00

Fonte: Portal SigaBrasil.

A Tabela 13 apresenta de forma comparativa a distribuição dos recursos em meio as áreas e o percentual destinado. Cabe destacar que, essa análise contempla treze anos de orçamento autorizativo e três anos de orçamento impositivo. Dessa forma, destacamos as áreas prioritárias, e analisamos quais são mais beneficiadas pelas emendas apresentadas pelos Deputados Federais.

Observa-se na Tabela 13 que a área da saúde foi contemplada com 44,2% do valor total das emendas parlamentares não impositivas, enquanto essa área foi beneficiada com 53,6% do valor total das emendas impositivas. O orçamento impositivo, aprovado em 2015, prevê a destinação de metade das emendas para a área da saúde. A partir desse argumento, pode-se explicar a percentagem destinada a saúde através das emendas impositivas.

A educação, por sua vez, foi beneficiada com 6,58% do valor total das emendas não impositivas. Já em relação as emendas impositivas, essa área foi beneficiada com 4,13% do valor total. A área da habitação, uma das áreas importantes, foi beneficiada com 0,2% do valor total das emendas não impositivas e com 0,01% das emendas impositivas. Destaca-se também a área da segurança pública, sendo destinado 0,21% das emendas não impositivas e 0,57% das emendas impositivas. A agricultura, por ser uma área majoritariamente presente nos municípios, foi beneficiada por 1,53% das emendas não impositivas e com 1,46% do total do valor das emendas impositivas.

Tabela 13 – Valor Solicitado de Emendas Individuais Apresentadas por Deputados Federais por Função em Relação ao tipo de Orçamento (2003 – 2018)

FUNÇÃO	NÃO IMPOSITIVO	%	IMPOSITIVO	%	Total Geral	%
Comunicações	R\$ 10.450.000,00	0,01	R\$ 6.369.901,00	0,03	R\$ 16.819.901,00	0,01
Desenvolvimento Social E Agrário		0	R\$ 89.969.580,00	0,39	R\$ 89.969.580,00	0,07
Direitos Humanos	R\$ 44.125.000,00	0,04		0	R\$ 44.125.000,00	0,04
Fazenda	R\$ 500.000,00	0		0	R\$ 500.000,00	0
Indústria, Comércio Exterior E Serviços		0	R\$ 9.639.538,00	0,04	R\$ 9.639.538,00	0,01
Planejamento, Orçamento E Gestão	R\$ 12.150.000,00	0,01	R\$ 600.000,00	0	R\$ 12.750.000,00	0,01

Políticas De Promoção Da Igualdade Racial	R\$ 6.850.000,00	0,01		0	R\$ 6.850.000,00	0,01
Políticas Para As Mulheres	R\$ 9.600.000,00	0,01		0	R\$ 9.600.000,00	0,01
Portos	R\$ 800.000,00	0		0	R\$ 800.000,00	0
Relações Exteriores	R\$ 2.062.300,00	0	R\$ 709.769,00	0	R\$ 2.772.069,00	0
Transparência, Fiscalização E Controladoria		0	R\$ 300.000,00	0	R\$ 300.000,00	0
Advocacia		0	R\$ 1.100.000,00	0	R\$ 1.100.000,00	0
Conselho Nacional De Justiça		0	R\$ 1.238.000,00	0,01	R\$ 1.238.000,00	0
Defensoria Pública Da União	R\$ 6.750.000,00	0,01	R\$ 250.000,00	0	R\$ 7.000.000,00	0,01
Justiça Do Distrito Federal E Dos Territórios	R\$ 1.000.000,00	0	R\$ 2.400.000,00	0,01	R\$ 3.400.000,00	0
Operações Oficiais De Crédito	R\$ 300.000,00	0		0	R\$ 300.000,00	0
Órgão Genérico Geratriz	R\$ 88.289.000,00	0,09	R\$ 5.721.219,00	0,02	R\$ 94.010.219,00	0,08
Pesca E Aquicultura	R\$ 167.995.000,00	0,17	R\$ 12.200.000,00	0,05	R\$ 180.195.000,00	0,15
Reserva De Contingência	R\$ 2.050.000,00	0		0	R\$ 2.050.000,00	0
Senado Federal	R\$ 1.025.000,00	0		0	R\$ 1.025.000,00	0
Superior Tribunal De Justiça	R\$ 50.000,00	0		0	R\$ 50.000,00	0
Transferências A Estados, Distrito Federal E Municípios	R\$ 6.250.000,00	0,01		0	R\$ 6.250.000,00	0,01
Tribunal De Contas Da União		0	R\$ 6.000.000,00	0,03	R\$ 6.000.000,00	0
Administração	R\$ 125.868.000,00	0,13	R\$ 11.444.541,00	0,05	R\$ 137.312.541,00	0,11
Agricultura	R\$ 1.534.073.581,00	1,53	R\$ 340.867.720,00	1,46	R\$ 1.874.941.301,00	1,51
Agricultura, Pecuária E Abastecimento	R\$ 3.625.322.413,00	3,61	R\$ 639.418.031,00	2,75	R\$ 4.264.740.444,00	3,44
Assistência Social	R\$ 550.649.618,00	0,55	R\$ 97.279.167,00	0,42	R\$ 647.928.785,00	0,52
Aviação Civil		0	R\$ 1.100.000,00	0	R\$ 1.100.000,00	0
Câmara Dos Deputados	R\$ 2.970.000,00	0		0	R\$ 2.970.000,00	0
Cidades	R\$ 10.804.182.022,00	10,75	R\$ 2.612.104.129,00	11,22	R\$ 13.416.286.151,00	10,84
Ciência E Tecnologia	R\$ 818.952.294,00	0,81	R\$ 85.728.009,00	0,37	R\$ 904.680.303,00	0,73
Ciência, Tecnologia E Inovação	R\$ 302.847.100,00	0,3	R\$ 68.536.319,00	0,29	R\$ 371.383.419,00	0,3

Comércio E Serviços	R\$ 557.826.354,00	0,55	R\$ 249.728.245,00	1,07	R\$ 807.554.599,00	0,65
Comunicações	R\$ 13.836.250,00	0,01	R\$ 1.212.270,00	0,01	R\$ 15.048.520,00	0,01
Cultura	R\$ 1.834.618.885,00	1,82	R\$ 255.159.085,00	1,1	R\$ 2.089.777.970,00	1,69
Defesa	R\$ 1.840.415.050,00	1,83	R\$ 407.730.209,00	1,75	R\$ 2.248.145.259,00	1,82
Defesa Nacional	R\$ 1.379.235.401,00	1,37	R\$ 160.467.246,00	0,69	R\$ 1.539.702.647,00	1,24
Desenvolvimento Agrário	R\$ 915.066.515,00	0,91	R\$ 108.689.704,00	0,47	R\$ 1.023.756.219,00	0,83
Desenvolvimento Social E Combate À Fome	R\$ 1.124.758.317,00	1,12	R\$ 96.131.411,00	0,41	R\$ 1.220.889.728,00	0,99
Desenvolvimento, Indústria E Comércio Exterior	R\$ 141.089.540,00	0,14	R\$ 8.711.218,00	0,04	R\$ 149.800.758,00	0,12
Desporto E Lazer	R\$ 843.748.356,00	0,84	R\$ 335.432.665,00	1,44	R\$ 1.179.181.021,00	0,95
Direitos Da Cidadania	R\$ 477.022.999,00	0,47	R\$ 107.913.508,00	0,46	R\$ 584.936.507,00	0,47
Direitos Humanos	R\$ 40.643.500,00	0,04	R\$ 36.931.865,00	0,16	R\$ 77.575.365,00	0,06
Educação	R\$ 6.614.430.403,00	6,58	R\$ 960.786.456,00	4,13	R\$ 7.575.216.859,00	6,12
Encargos Especiais	R\$ 768.476.903,00	0,76	R\$ 5.389.018,00	0,02	R\$ 773.865.921,00	0,63
Energia	R\$ 9.847.607,00	0,01	R\$ 200.000,00	0	R\$ 10.047.607,00	0,01
Esporte	R\$ 4.396.718.998,00	4,37	R\$ 699.992.402,00	3,01	R\$ 5.096.711.400,00	4,12
Essencial À Justiça	R\$ 671.739.619,00	0,67		0	R\$ 671.739.619,00	0,54
Gestão Ambiental	R\$ 499.605.123,00	0,5	R\$ 43.316.601,00	0,19	R\$ 542.921.724,00	0,44
Habitação	R\$ 199.728.050,00	0,2	R\$ 3.200.000,00	0,01	R\$ 202.928.050,00	0,16
Indústria	R\$ 51.702.000,00	0,05	R\$ 5.210.000,00	0,02	R\$ 56.912.000,00	0,05
Integração Nacional	R\$ 2.862.636.340,00	2,85	R\$ 748.682.704,00	3,21	R\$ 3.611.319.044,00	2,92
Judiciária	R\$ 1.660.961.407,00	1,65	R\$ 4.770.000,00	0,02	R\$ 1.665.731.407,00	1,35
Justiça	R\$ 500.681.400,00	0,5	R\$ 103.495.980,00	0,44	R\$ 604.177.380,00	0,49
Justiça Do Trabalho	R\$ 71.502.300,00	0,07	R\$ 14.381.609,00	0,06	R\$ 85.883.909,00	0,07
Justiça E Cidadania		0	R\$ 149.935.240,00	0,64	R\$ 149.935.240,00	0,12
Justiça Eleitoral	R\$ 125.801.000,00	0,13	R\$ 21.555.609,00	0,09	R\$ 147.356.609,00	0,12
Justiça Federal	R\$ 63.709.454,00	0,06	R\$ 16.513.769,00	0,07	R\$ 80.223.223,00	0,06
Legislativa	R\$ 425.000,00	0		0	R\$ 425.000,00	0
Meio Ambiente	R\$ 117.036.500,00	0,12	R\$ 14.658.332,00	0,06	R\$ 131.694.832,00	0,11
Micro E Pequena Empresa	R\$ 2.950.000,00	0	R\$ 4.900.000,00	0,02	R\$ 7.850.000,00	0,01
Minas E Energia	R\$ 15.880.000,00	0,02		0	R\$ 15.880.000,00	0,01
Ministério Público Da União	R\$ 102.808.300,00	0,1	R\$ 28.417.782,00	0,12	R\$ 131.226.082,00	0,11
Organização Agrária	R\$ 182.724.296,00	0,18	R\$ 71.930.346,00	0,31	R\$ 254.654.642,00	0,21
Políticas De Promoção Da Igualdade Racial	R\$ 1.850.000,00	0	R\$ 3.820.436,00	0,02	R\$ 5.670.436,00	0

Políticas Para As Mulheres	R\$ 11.087.300,00	0,01	R\$ 11.950.000,00	0,05	R\$ 23.037.300,00	0,02
Portos	R\$ 1.000.000,00	0	R\$ 500.000,00	0	R\$ 1.500.000,00	0
Presidência Da República	R\$ 315.918.874,00	0,31	R\$ 134.584.004,00	0,58	R\$ 450.502.878,00	0,36
Previdência Social	R\$ 111.898.400,00	0,11	R\$ 5.850.000,00	0,03	R\$ 117.748.400,00	0,1
Relações Exteriores	R\$ 9.885.000,00	0,01		0	R\$ 9.885.000,00	0,01
Saneamento	R\$ 94.918.800,00	0,09	R\$ 4.776.135,00	0,02	R\$ 99.694.935,00	0,08
Saúde	R\$ 44.436.775.931,00	44,2	R\$ 12.482.556.922,00	53,6	R\$ 56.919.332.853,00	45,97
Segurança Pública	R\$ 207.621.408,00	0,21	R\$ 132.957.906,00	0,57	R\$ 340.579.314,00	0,28
Trabalho	R\$ 62.926.519,00	0,06	R\$ 13.171.906,00	0,06	R\$ 76.098.425,00	0,06
Trabalho E Emprego	R\$ 353.632.300,00	0,35	R\$ 21.256.217,00	0,09	R\$ 374.888.517,00	0,3
Transporte	R\$ 136.590.039,00	0,14	R\$ 9.510.000,00	0,04	R\$ 146.100.039,00	0,12
Transportes, Portos E Aviação Civil		0	R\$ 3.790.231,00	0,02	R\$ 3.790.231,00	0
Turismo	R\$ 6.664.942.164,00	6,63	R\$ 490.766.182,00	2,11	R\$ 7.155.708.346,00	5,78
Urbanismo	R\$ 1.905.826.891,00	1,9	R\$ 1.315.920.897,00	5,65	R\$ 3.221.747.788,00	2,6
Total Geral	R\$ 100.527.610.821,00	100	R\$ 23.289.830.033,00	100	R\$ 123.817.440.854,00	100

Fonte: Portal SigaBrasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar o aumento do protagonismo do Poder Legislativo brasileiro na formulação de políticas públicas. O interesse em pesquisar esse fenômeno partiu do fato de que nos últimos 20 anos houve uma sequência de ações que trouxeram a responsabilidade de tomar a decisão final sobre as matérias para o Congresso Nacional.

Uma premissa motivou a realização desse estudo: as bases institucionais sobre as quais as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo se estruturam. A Constituição de 1988 promoveu alterações institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo. A nova Carta evidenciou a participação do Poder Legislativo na formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. O papel desse Poder no processo de política pública se tornou ainda mais significativo tendo em vista o preceito constitucional de atribuir relevância à ação planejada do Estado. Ou seja, do ponto de vista formal, as normas constitucionais orientam para um Parlamento independente, ativo na produção de leis e no controle da Administração e detentor de prerrogativas no processo decisório governamental, com níveis de competência e instrumentos de intervenção bastante significativos.

No campo das políticas públicas, a Constituição de 1988 converteu o Poder Legislativo em ator relevante ao lhe assegurar indispensável participação, por exemplo, na apreciação e aprovação do plano plurianual, e nos programas nacionais, regionais e setoriais detalhando as políticas públicas pela fixação das prioridades e metas programáticas através das leis de diretrizes orçamentárias. Desse modo, o Congresso Nacional a partir de 1995 inicia um processo de novas despesas incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O avanço na agenda do Congresso Nacional na formulação de políticas públicas culminou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 que pressupõe a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais. A modificação mais relevante incluída na Constituição Federal a partir da EC 86/2015 foi a que obrigou o empenho e pagamento de emendas individuais à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida do ano anterior. Até a aprovação dessa EC, as taxas de execução de emendas eram baixas mesmo para os membros do governo. Por esse motivo, tornou-se evidente o interesse dos congressistas para aumentar o montante pago em emendas. A aprovação desse dispositivo legal representa uma faceta do novo padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo.

E com esse novo processo, as emendas passaram a ser consideradas peças-chave para entender o sistema político brasileiro. Sobre essa questão duas abordagens divergentes emergiram no interior da Ciência Política brasileira, como apresentamos no Capítulo 3.

A perspectiva partidária de autoria dos cientistas políticos Figueiredo e Limongi (2005), procura desmistificar a relação entre emendas individuais e o apoio político no Congresso. Eles argumentam que as emendas não são a forma mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário, já que elas constituem apenas uma pequena parcela do jogo. Segundo Figueiredo e Limongi (2005) não é possível estabelecer uma relação causal entre emendas e apoio no Congresso. Ou seja, empírica e teoricamente, não há por que dizer que as emendas são usadas como moeda de troca pelo Executivo. A filiação partidária seria o componente chave para entender o processo orçamentário brasileiro.

A corrente teórica distributivista, de forma contrária, acredita que as emendas individuais representam uma peça fundamental nas relações Executivo-Legislativo. De acordo com Raile, Pereira e Power (2010) o uso de emendas individuais é fundamental para garantir apoio ao governo, sobretudo em votações apertadas, em que as emendas podem ser usadas para obter apoio entre partidos opositoristas. O manuseio dos recursos alocados via emendas teria impacto profundo na variação do apoio recebido pelo Executivo nas votações no plenário do Congresso.

Como essas duas vertentes teóricas apresentam perspectivas contrárias, suas análises sobre as consequências que a impositividade das emendas individuais produz nas relações entre o Executivo-Legislativo, são igualmente diversas.

Para a corrente partidária esse impositivo legal, que inicialmente foi apontada como desfavorável ao Executivo, poderia trazer benefícios. Ao refutar o estabelecimento de relação causal entre emendas e apoio no Congresso, a concepção partidária afirma que se trata de uma escolha realizada pelo Congresso para que a relação Executivo-Legislativo não seja pautada por critérios político-partidários. “Uma preocupação a menos decorrente da racionalização do processo orçamentário, com regras melhor definidas e exigências legais mais amplas (admissibilidade e questões técnicas) para que uma emenda possa de fato ser executada” (DINIZ, 2016, p. 16.)

Quanto às coalizões, Figueiredo e Limongi sustentam que as emendas não são o ponto central da disputa e muito menos definem o comportamento dos parlamentares em plenário. Consequentemente, o orçamento impositivo não dificultaria a vida do Executivo, que seguiria

com meios suficientes para arregimentar apoio e garantir uma sólida base de apoio. De mais a mais, na ótica dessas perspectiva teórica, não há razão para se falar em conflito inerente entre os poderes. Ao contrário, poder-se-ia dizer que a impositividade das emendas fortaleceria a agenda comum entre Executivo e Legislativo. Os recursos das emendas são na verdade recursos realocados de projetos já estruturados pelo governo. Por conseguinte, a impositividade das emendas só reforçaria a existência dessa agenda em comum.

A perspectiva distributivista apresenta uma análise contrastante à teoria partidária. Para essa vertente, o orçamento impositivo representaria uma derrota para o Executivo. Tal poder adquirido pelo Parlamento sugere que os chefes do Executivo enfrentem dificuldades em verem suas agendas aprovadas. Em um sistema multipartidário bastante fragmentado o Executivo perde uma ferramenta de fundamental importância para garantir que suas propostas sejam aprovadas no Congresso. À vista disso, a possibilidade de “ajustar” o apoio legislativo, como discutido por Raile, Pereira e Power (2010), seria praticamente extinta. O governo passaria a perder em votações consideradas polêmicas, em que há dissidência entre os partidos da base, posto que não conseguiria contar com apoios pontuais de partidos posicionados fora da aliança política. O governo necessitará de novas “ferramentas” para substituir as emendas individuais como mecanismo chave para construção de coalizões. A influência do presidente no processo legislativo demandaria novas estratégias para implementar a sua agenda, ou seja, o custo de governabilidade aumentaria consideravelmente.

Dialogando com essas perspectivas teóricas o que os achados dessa pesquisa indicam sobre a relevância da Câmara dos Deputados na definição das políticas públicas? Enriquece as análises desenvolvidas pela vertente partidária, ou pela vertente distributiva?

Em relação aos achados dessa pesquisa, no que diz respeito às proposições de projetos de lei sobre políticas públicas, a pesquisa revela que os dois primeiros mandatos do presidente Lula foi o que mais contou com apoio dos parlamentares que propuseram projetos de leis sobre políticas públicas e que, a maioria dos parlamentares eram oriundos das regiões Sudeste e Nordeste. Trata-se das duas maiores regiões do Brasil e, conseqüentemente, com maior representatividade na Câmara dos Deputados. Entretanto, vale destacar que, os projetos de leis são uma forma de mostrar o interesse dos parlamentares em produzir políticas públicas, sejam elas para beneficiar seu núcleo ou o país como um todo.

Nesse sentido, dos 637 projetos de leis apresentados na Câmara dos Deputados pelos parlamentares no período de 2003 a 2018, 366 eram políticas públicas concentradas e 271 difusa, revelando que, os Deputados Federais têm uma preocupação em formular políticas públicas voltadas para seu núcleo eleitoral. Além disso, do total das políticas públicas

apresentadas, quase a totalidade foram protocoladas pelos parlamentares da Câmara dos Deputados, beneficiando áreas como social, educação, saúde e segurança pública, sendo essas áreas de atenção primária.

Destaca-se ainda o aumento dos projetos de leis sobre políticas públicas, protocolados pelos Deputados Federais, principalmente a partir de 2011. Mesmo que não seja um aumento expressivo, se atentarmos para a média desse período, será possível perceber esse avanço. Nesse sentido, a primeira hipótese da pesquisa é corroborada, no sentido de entender que houve um avanço do legislativo brasileiro na formulação de políticas públicas.

No que tange as emendas parlamentares individuais, foram analisadas um total de 117.830 emendas, no período de 2003 a 2018. A pesquisa mostrou que, tanto no segundo mandato do governo Lula, como no primeiro mandato da ex-presidente Dilma, foram os anos em que houve maior demanda dos parlamentares. Já em relação a valores, destaca-se os anos de 2003 e 2014, embora que, nos referidos anos a quantidade de emendas parlamentares foram razoavelmente baixas. Esses dados mostram que não há um aumento linear das emendas parlamentares individuais, mas uma variação desse quantitativo.

No que se refere ao marco legal do orçamento impositivo, aprovado em 2015, se olharmos do ponto de vista de seu efeito sobre o percentual das emendas apresentadas pelos Deputados Federais em relação ao orçamento da União, o que se percebe é que, a aprovação do orçamento impositivo não teve efeito no aumento da percentagem, pelo contrário, a partir de 2015 até 2018, o percentual das emendas reduz, passando de 0,77% em 2014 e chegando a 0,22% em 2018.

Esses resultados refutam a terceira hipótese da pesquisa, ao afirmar que, com a aprovação do orçamento impositivo houve uma ampliação do quantitativo de emendas individuais parlamentares no orçamento. De acordo com os achados, na verdade, houve uma redução do quantitativo das emendas apresentadas pelos parlamentares.

Em relação as emendas impositivas, entendendo que sua aprovação se deu em 2015, entrando em vigor em 2016, nos três anos de análise contempladas na pesquisa, foram contabilizadas um total de 20.159 emendas impositivas apresentadas pelos Deputados Federais, com destaque para os que fazem parte da bancada do PT, PSDB e MDB, respectivamente, sendo a área da saúde a mais beneficiada, representando um total de 53,6% das emendas individuais. Esse percentual destinado a saúde é compreensível, tendo em vista que, a própria PEC prevê a destinação de 50% das emendas parlamentares individuais para essa área. As outras áreas beneficiadas com o orçamento impositivo foram: educação, habitação segurança pública e agricultura, respectivamente.

Nesse sentido, esses resultados corroboram com a segunda hipótese da pesquisa, ao afirmar que houve um aumento da participação do Legislativo através das emendas individuais parlamentares nas diferentes funções do orçamento federal. Considerando o período pesquisado, 2003-2018, os dados mostram que houve sim um maior protagonismo dos deputados federais no processo de elaboração da LOA.

Por outro lado, a pesquisa revelou, de uma maneira geral, que a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo não contribuiu para o aumento desse protagonismo através da apresentação das emendas parlamentares individuais, pelo menos no que tange aos três anos contemplados pela pesquisa, quando a PEC entrou em vigor. Esse achado, inicialmente, alimenta a perspectiva partidária de que o fator partidário é anterior e mais forte do que a simples participação no processo orçamentário. Isso não significa, de uma maneira geral que houve um aumento do protagonismo dos deputados federais, e, assim, do Poder Legislativo no processo decisório sobre as políticas públicas.

Por fim, entendemos que a pesquisa possui limitações e que novos estudos precisam ser desenvolvidos no sentido de analisar se haverá efeitos futuros da PEC do Orçamento Impositivo nas emendas parlamentares individuais. Esse argumento se sustenta por se tratar de uma PEC que está em vigor desde o ano de 2016 e a presente pesquisa contemplou até o ano de 2018, totalizando apenas três anos que a PEC estava em vigor.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, v. 31, n. 1, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. 3º Ciclo de conferências – os papéis dos poderes: o atual presidencialismo de coalizão. Academia Brasileira de Letras. Em: 10 de maio de 2016. Coordenador acadêmico e jornalista Merval Pereira. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OMqppAreWZg>>.

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. Boletim de análise Político-Institucional, nº 7, 2015.

AMES, Barry. Party discipline in Brazil's Chamber of Deputies. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. Legislative politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

AMES, B. Os entraves da democracia no Brasil. Rio de Janeiro; Editora FGV, 2003. AMORIM NETO, O.; COX, G.; MCCUBBINS, M. Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados: 1989-98. *World Politics*, Princeton, v. 55, n. 4, p. 550-578, 2003.

_____; SANTOS, F. G. M. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**: Rev. Ciências Sociais, v. 46, n. 4, p. 661-697, 2003.

ARAÚJO, P. M. O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho do Legislativo do Senado Federal, 1989-2004. 279 f. Tese [Doutorado] – Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, 2009.

ASSIS, Adriana Ribeiro de. Orçamento impositivo: as emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do problema do orçamento. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, nº 26, set. 2020.

BAIÃO, Alexandre Lima e COUTO Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 23, nº 3, set.-dez, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988.

CARDOSO, C. Accountability e igualdade de oportunidades em educação. *A Página da Educação*, v. 14, n. 149, p. 6, 2005.

CARNEIRO, A. C. S. Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. 104 f. Dissertação (Mestrado) – Cefor da Câmara dos Deputados; Iuperj, Rio de Janeiro, 2009.

CARVALHO, N. E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CINTRA, A. O. O Congresso Nacional: é preciso mudanças? Exame de algumas propostas. In: NICOLAU, J.; POWER, T. J. (org.) Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2007. pp. 11-35.

COUTO, C. G., ARANTES, R. B. Constitution, government and democracy in Brazil. *World Political Science Review*, v. 4, n. 2, article 3.

COX, G. W. & MCCUBBINS, M. D. *Legislative Leviathan: party govern in the House*. Berkeley, University of California Press, 1993.

_____; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assembleis and proactive presidentes. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, p. 446-468, 2001.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília. Editora: UNB, 2001. P. 230.

DINIZ, Vítor. *PEC do Orçamento Impositivo: um sonho que virou realidade?* São Paulo, Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo – USP, 2016.

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F. (1995a). *Terra incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional*. Relatório de pesquisa. São Paulo, Cebrap, janeiro.

FIGUEIREDO, A. C. *Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal do lobby I*. Brasília: Inesc, 1999a.

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

_____. *Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303 a 344, 2002.

_____. “Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo”. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 737 a 776.

_____. “Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira”. In: MELO Carlos 8 & SAEZ, Manuel (org.). *A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007, pp. 147-198.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

_____; LIMONGI, F. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, 1998.

GAMM, Gerald & HUBER, John. *Legislatures as Political Institutions: Beyond the Contemporary Congress* in KATSNELSON, Ira & MILNER, Helen V. (Ed.) *Political Science. State of the Discipline*. New York-London: W. W. Norton & Company, 2002.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *O Tema Do Orçamento Impositivo No Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Revista da AJURIS – v. 41 – n. 134 – Junho 2014.

GOMES, F. B. C. *Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Orçamento em discussão. Brasília, n. 16, p. 6-42, 2015.

IGNÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org.). Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo horizonte: Editora UFMG, 2009.

KREHBIEL, K. Information and legislative organization. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 1990.

_____. Legislative organization. Journal of economic perspectives. V. 18, n. 1, p. 113-128, 2004.

LEMOS, L. B. S. (Org.). O Senado Federal brasileiro no pós-constituente. Brasília: Senado Federal/Unileges, 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas Observações Sobre Orçamento Impositivo No Brasil. Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 26 | jun./dez. 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Partidos, eleições e Poder legislativo. In: MICELI, Sergio (Org.) O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo: Editora Sumaré, ANPOCS; Brasília, DF: CAPES 1999.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos. São Paulo, n. 76, 2006.

_____. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente. BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais N. 37, 1994.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 23/24, 1993.

MAINWARING, S. “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil”. In: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press.

MAINWARING, S. P. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV.

MAYHEW, D. R. Congress: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. O poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

MELO, Clóvis; OLIVEIRA, Dayane; SOUZA, Saulo S. PEC do orçamento impositivo: prevaleceu o poder de demanda sobre o poder de agenda? *Paper* apresentado na ALACIP, 2017.

MENDES, Sérgio. Administração financeira e orçamentária. 5. Ed. São Paulo: Método, 2015.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, v. 7, n. 4, 2015.

OLIVEIRA, Dayane Rossy Pereira de. Mudança institucional e emendas ao orçamento da União: avaliando o impacto da EC nº 86 de 2015. João Pessoa. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, 2018.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

PEDERIVA, J. H. Accountability, constituição e contabilidade. *Revista de Informação Legislativa*, v. 35, n. 140, p. 17-39, out/dez., 1998.

_____. A falácia do orçamento autorizativo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, oito de maio de 2008. Espaço aberto, p. A2.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, no 2, pp. 265-301, 2002.

PEREIRA, C. & RENNÓ L. 2013. Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010. 2013.

PETERS, B. G. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London-New York: Continuum, 2005.

PINTO, J. R. S. *Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos*. Rio de Janeiro: forense, 2009.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. *Orçamento Impositivo: Viabilidade, Conveniência E Oportunidade*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando. *Contribuintes e cidadãos. Compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002.

RAILE, D. E., PEREIRA, C., POWER, T.J, *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime*. *Political Research Quarterly*, 2010. 1-12.

RAY, S. N. *Modern comparative politics: approaches, methods and issues*. New Delhi: Prentice-Hall of India, 1999.

RHODES, R. A. W. El institucionalismo. In MARSH, David e STOKER, Gerry (Eds.). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

RODRIGUES, Taíla A. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os poderes executivo e legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. *Revista Orçamento em Discussão*, Brasília, n.045, 2019.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O papel do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas e no processo orçamentário. *Resumo Executivo*, 2002. <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo230.pdf>

_____. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. 2ª Ed. Editora: Brasília: Cidade, 2004.

SANTOS, F. G. M. *Teoria de decisões legislativas: microfundamentos do clientelismo político no Brasil*. 137 f. Tese (Doutorado) – Ciência Política, IUPERJ, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1994.

_____. *Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil*. *Dados: Ver. Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1. 1999.

_____. *Em defesa do Presidencialismo de coalizão. Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas [Seminário]*. Fortaleza: 2000.

_____. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. O Poder Legislativo no Presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2003.

SANTOS, M. L. W. D. As Teorias Positivas sobre a Organização do Legislativo e as explicações sobre o Congresso Nacional. Recife, Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, 2006.

_____. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, v. 66, 2008.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. Dados: Ver. Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Núbia Cristina B. e GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 31. Brasília, jan/abril de 2020, pp 339-396.

SANTOS, RAFAEL. Com governo enfraquecido, Congresso se torna protagonista na proposição de leis. Revista Consultor Jurídico, 19 de Jul. de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/congresso-nacional-assume-protagonismo-proposicao-leis> Acesso em: 20 de Jul. de 2022.

SHEPSLE, K. & WEINGAST, B. Positive Theories of Congressional Institutions. Legislative Studies Quarterly. XIX, May 1994.

SHEPSLE, K. The Giant Jigsaw Puzzle. Democratic Committee Assignments in the Modern House. Chicago, University of Chicago Press, 1978.

_____. The Institutional Foundations of Committee Power. American Political Science Review 81:85-104, 1987.

SILVA, Fábio Lacerda Martins. “Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)”. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2012.

SILVA, Bruno Souza da. Legislativos Municipais: balanço da produção recente na Ciência Política brasileira e suas implicações metodológicas. Anais III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, UFPR, Curitiba 31 de julho de 2013 a 02 de agosto de 2013.

TOLLINI, H. 2008. Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária. Biblioteca Digital da Câmara.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezesete anos de judicialização da política. Tempo Social: Revista de Sociologia. USP, v. 19, n. 2, p.39-85, nov.

VIANA, Elisabete R. F. e CRUZ, Luiz G. da Silva. Orçamento Público: autorizativo x impositivo. Revista Trevisan. V. 18, n. 173/2020. p. 79-104.