

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS – PPGCPRI

DAYANE ROSSY PEREIRA DE OLIVEIRA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO:  
Avaliando o Impacto da EC nº 86 de 2015 (Orçamento Impositivo Flexível).**

JOÃO PESSOA - PB

2018

DAYANE ROSSY PEREIRA DE OLIVEIRA

**MUDANÇA INSTITUCIONAL E EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO:  
Avaliando o Impacto da EC nº 86 de 2015 (Orçamento Impositivo Flexível).**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais - PPGCPRI, como um dos requisitos indispensável para obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ítalo Fittipaldi.

JOÃO PESSOA - PB

2018

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

O48m Oliveira, Dayane Rossy Pereira de.  
MUDANÇA INSTITUCIONAL E EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO:  
Avaliando o Impacto da EC n° 86 de 2015 (Orçamento  
Impositivo Flexível). / Dayane Rossy Pereira de  
Oliveira. - João Pessoa, 2018.

71 f. : il.

Orientação: Ítalo Fittipaldi.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Mudança Institucional. 2. Poder Legislativo. 3.  
Orçamento Público. 4. Emendas Parlamentares. I.  
Fittipaldi, Ítalo. II. Título.

UFPB/BC




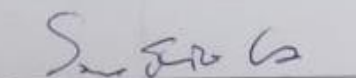
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

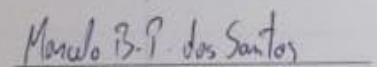
ATA 13/2018

Aos dez dias do mês de outubro de 2018, às 15:00, na sala 510 do Centro de Ciências Humanas Letras e Artes da Universidade Federal da Paraíba, reuniu-se a Banca Examinadora, constituída pelos Professores Doutores Ítalo Fittipaldi (orientador), Saulo Felipe Costa e Marcelo Burgos Pimentel dos Santos, para a defesa do trabalho final da aluna **Dayane Rossy Pereira de Oliveira**, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, intitulado "**Mudança Institucional e Emendas ao Orçamento da União: avaliando o impacto da EC n.86 de 2015 (Orçamento Impositivo Flexível)**". A candidata realizou uma exposição oral de vinte minutos e, após, foi arguida pelos professores da Banca. Concluída a arguição, os membros da Banca Examinadora atribuíram as seguintes menções à candidata: Ítalo Fittipaldi APROVADO, Saulo Felipe Costa APROVADO, Marcelo Burgos Pimentel dos Santos APROVADO, obtendo a menção final APROVADO. Na forma regulamentar, foi lavrada a presente ata que é abaixo assinada pelos membros da banca.

João Pessoa, 10 de outubro de 2018.

  
Prof. Dr. Ítalo Fittipaldi

  
Prof. Dr. Saulo Felipe Costa

  
Prof. Dr. Marcelo Burgos P. dos Santos

Observações:

## AGRADECIMENTOS

A Ciência Política despertou em mim a curiosidade e a busca pelo saber em meio a dinâmica e aos diversos caminhos que eu poderia percorrer ao longo da minha vida. Uma paixão que a cada dia se renova e mantém a chama dos meus sonhos acesa, não imaginava que iria chegar até aqui, mas cheguei! Tive que ser forte, abrir mão de muitos momentos, para concretizar e fazer deste sonho uma realidade.

Hoje, agradeço primeiramente a Deus por ter me fortalecido nesta árdua caminhada, por ter me feito forte para superar todas as pedras que estavam no meu caminho, por ter me confortado quando me senti sozinha e por todo discernimento e crescimento ao longo destes dois anos e meio de mestrado.

Aos meus pais, que sempre incentivaram minhas escolhas e compreenderam o caminho que escolhi trilhar, dando-me ensinamentos e exemplos que me encorajaram a seguir. Os meus irmãos Daniela e Diorgenes, estes que me abraçaram desde criança e estiveram sempre presente na minha vida em todos os momentos e que entenderam o meu mal humor e estresses.

Em especial, agradeço aos meus tios José Alberto e Ana que me acolheram em seu lar como uma filha. A minha prima Ana Paula, que desde o início me motivou e esteve do meu lado. Minhas amigas, que vibram e são essenciais em cada conquista, Suelia, Jessica e Lorena que compreenderam a minha ausência em muitos momentos, me incentivando e dando força nas tristezas e momentos felizes.

Agradeço ao professor Ítalo Fittipaldi, por ter aceito ser meu orientador e por ter confiado na minha capacidade, proporcionando esclarecimentos e momentos de discussões que foram fundamentais para o meu crescimento, sendo um exemplo de profissional sobre o qual quero me espelhar.

Ao professor Clóvis de Melo, que me incentivou a buscar este sonho desde a graduação, estando sempre à disposição para tirar dúvidas, aconselhando e apontando os melhores caminhos a ser seguido.

Aos meus companheiros de luta Albany e Rayza, pessoas essenciais neste processo que vivenciaram comigo as experiências, críticas, angústias e elogios, que contribuíram para a consolidação dos nossos sonhos.

Aos meus amigos e companheiros de trabalho, por segurarem tantas barras quando a Ciência Política me chama.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais e aos professores que fizeram parte da banca examinadora desta dissertação, por tirar um pouco do seu tempo para avaliar este trabalho.

A todos que, de forma direta e indiretamente, ajudaram na conclusão deste Mestrado.

Muito obrigada!

*“Sonhar é voar alto com os pés bem firmes no céu”*

*(Lução)*

## **RESUMO**

As instituições são as regras do jogo que buscam minimizar os custos das interações sociais, tornando os comportamentos mais previsíveis ao definir o cálculo estratégico dos atores quanto à busca de seus interesses. Visando o aperfeiçoamento de sua função reguladora da ação coletiva, algumas instituições sofrem modificações ao longo do tempo. Contudo, essas mudanças institucionais proveem alterações substantivas no padrão comportamental dos atores? Lançando um olhar sobre a arena legislativa, este trabalho busca identificar as nuances do novo arranjo institucional no processo orçamentário do Brasil com a implementação do orçamento impositivo flexível e as possíveis modificações no padrão de apresentação das emendas parlamentares. Recorrendo às técnicas quantitativas de avaliação de impacto, para identificar o efeito da nova regra sobre as emendas apresentadas nos anos de 2012 e 2016, comparando o antes e o depois da aprovação da EC nº 86 de 2015.

**Palavras-chave:** Mudança Institucional; Poder Legislativo; Orçamento Público e Emendas Parlamentares.

## **ABSTRACT**

Institutions are the rules of the game that seek to minimize the costs of social interactions by making behaviors more predictable by defining the actors' strategic calculation of the pursuit of their interests. In order to improve its regulatory function of collective action, some institutions change over time; however, do these institutional changes prove substantive changes in the behavioral pattern of the actors? Looking at the legislative arena, this paper seeks to identify the nuances of the new institutional arrangement in the Brazilian budget process with the implementation of the flexible fiscal budget and possible changes in the pattern of presentation of parliamentary amendments. Using quantitative impact assessment techniques to identify the effect of the new rule on amendments submitted in 2012 and 2016, comparing the before and after the approval of EC n° 86 of 2015.

**Keywords:** Institutional Change; Legislative power; Public budget and Parliamentary amendments.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1– Diagrama Dos Capítulos .....	18
Figura 2.1- Diagrama Do Processo Orçamentário.....	38

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 3.1 - Evolução Anual Das Emendas Ao Orçamento Da União.....	46
Gráfico 3.2 - Emendas Apresentadas E Empenhadas Ao Orçamento Da União Para A Área De Saúde.....	48
Gráfico 3.3 - Distribuição Da Quantidade De Emendas Apresentadas .....	52

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - Versões Do Neo-Institucionalismo .....	21
Quadro 1.2 - Literatura Empírica Referenciada .....	26
Quadro 1.3 - Literatura Empírica Nacional .....	30
Quadro 2.1 - Histórico De Mudança Do Processo Orçamentário .....	35
Quadro 4.1 - Desenho De Pesquisa .....	54
Quadro 4.2 - Variáveis Que Compõem O Modelo .....	56
Quadro 4.3 - Esquema Teórico Do Método Diferença-Em-Diferenças .....	58
Quadro 4.4 - Número De Observações.....	62

## LISTA DE TABELAS

Tabela 3. 1- Quantitativo De Emendas Ao Orçamento Da União – 2012/2016 .....	45
Tabela 3.2 - Emendas Ao Orçamento Da União Por Tipo De Autor/Ano .....	46
Tabela 3.3 - Emendas Ao Orçamento Da União, Por Função .....	47
Tabela 3.4. Emendas Ao Orçamento Da União, Por Regiões Geográficas.....	49
Tabela 3.5- Emendas Ao Orçamento Da União, Por Partido .....	50
Tabela 4. 1 - Emendas Empenhadas Ao Orçamento Da União, Sobre A Nova Ordem.	60
Tabela 4. 2 - Avaliação De Impacto Pelo Método Da Diferença Em Diferenças .....	63
Tabela 4. 3 - Teste De Balanceamento Das Variáveis .....	64
Tabela 4. 4 - Avaliação De Impacto Pelo Método Da Diferença Em Diferenças - Emendas Apresentadas Para Área De Saúde .....	65
Tabela 4.5- Teste De Balanceamento Das Variáveis - Saúde .....	65

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ

Emenda Constitucional – EC

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Lei Orçamentária Anual – LOA

Plano Plurianual – PPA

Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA

Proposta de Emenda à Constituição – PEC

Receita Corrente Líquida – RCL

Secretária de Orçamento Federal – SOF

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1 – AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM? .....</b>	<b>20</b>
1.1- <i>Teoria da Escolha Racional.....</i>	22
1.2 - <i>Mudança Institucional .....</i>	25
1.3- <i>O Legislativo brasileiro e a produção orçamentaria .....</i>	27
<b>2 – O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL .....</b>	<b>33</b>
2.1- <i>Processo de Elaboração Orçamentário.....</i>	33
2.2 – <i>Fases da Elaboração do Orçamento.....</i>	37
2.3 – <i>Orçamento Autorizativo .....</i>	39
2.4 - <i>Orçamento Impositivo.....</i>	41
<b>3 - EMENDAS ORÇAMENTÁRIA DE PARLAMENTARES: UMA ABORDAGEM DESCRITIVA .....</b>	<b>44</b>
3.1 - <i>Evolução Anual das Emendas.....</i>	44
3.1.2 - <i>Áreas de destinação das Emendas .....</i>	47
3.1.3 – <i>Distribuição das Emendas por Regiões Geográficas.....</i>	49
3.1.4 – <i>Distribuição das Emendas por Partidos Políticos .....</i>	50
<b>4 – MENSURANDO O IMPACTO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>54</b>
4.1- <i>Procedimentos Metodológicos.....</i>	54
4.1.2 - <i>Diferença-em-diferenças.....</i>	57
4.2 – <i>Distribuição de Emendas sobre a Nova Regra .....</i>	60
4.3 - <i>Mensurando o Impacto da Mudança Institucional .....</i>	61
4.4 - <i>Mensurando o Impacto da Mudança Institucional sobre as emendas destinada a saúde .....</i>	64
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>69</b>

## INTRODUÇÃO

As instituições são conjuntos de regras, incentivos e restrições criadas para dá sustentação às interações humanas. Essas regras afetam as condutas dos atores sociais em suas diferentes esferas de atuação e desta forma, funcionam como sistemas de incentivos que reduzem os custos das interações e buscam manter o equilíbrio. Compreendendo as ações dos indivíduos, regulando os padrões comportamentais e coordenando estas ações, a fim de moldar a tomada de decisão.

O neo-institucionalismo dentro da Ciência Política, tem dado prioridade a análise das instituições e demonstra a necessidade de combinar a capacidade dos indivíduos de transformar e explicar os fenômenos políticos, sociais e econômicos. Elementos teóricos que buscam compreender a singularidade da tomada de decisão e alocação de recursos, tendo como foco a dinâmica e padrões das ações políticas.

Dentro do neo-institucionalismo, na teoria da escolha racional, as instituições atuam com objetivo de manter o equilíbrio superando dilema da ação coletiva e regulando o processo decisório. Shepsle (1989), Weingast (1996), March e Olsen (1989) apresentam as instituições como estruturas referentes ao Estado e aos órgãos que o compõe, assim como, as regras do jogo político, um processo intencional que produz influência sobre a ação humana, conduzindo a autonomia dos atores e limitando o desenvolvimento sobre as estratégias.

A teoria da escolha racional apresenta características e elementos que visa o equilíbrio das escolhas e tem sua agenda de pesquisa voltada em especial para a dinâmica do Legislativo Federal norte americano, a fim de entender as escolhas dos legisladores sobre as diversas escalas de preferências, paradoxos, conflitos e problemas de coordenação inerente a uma instituição coletiva, esta ramificação do neo-institucionalismo nos proporciona um modelo explicativo das preferências das instituições e a capacidade de motivar parlamentares (LIMONGI, 1994).

Os estudos sobre instituições políticas no Brasil tiveram seu processo de consolidação iniciado em meados da década de 1980, em meio a nova configuração política que emergia no país, com a Constituição de 1988, que apresentou um novo arranjo político (ABRANCHES, 1988) e uma ruptura institucional que necessitava de respostas para o modo de operacionalidade do sistema e explicações para as ações e comportamento dos indivíduos.

O Brasil é um dos poucos países da América Latina que prevaleceu o presidencialismo com modo operacional combinando proporcionalidade, multipartidarismo, federalismo e um congresso fragmentado, presidente com poder e disposição de governar por decreto e um modelo generalizado de clientelismo e de ineficiência econômica muito difícil de conter, em que o poder executivo é organizado com base em grandes coalizões (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

As instituições que regem as interações entre os poderes permitem que o jogo legislativo “comece e termine” no Congresso (ARRETCHE, 2009). A distribuição orçamentária é um dos principais mecanismos da relação e negociação entre Executivo e o Legislativo no Brasil. As regras orçamentárias são importantes para moldar a participação dos parlamentares na aprovação da agenda governamental.

Em 1988, foram atribuídas aos parlamentares a possibilidade de inserir no conjunto de ações do governo, políticas públicas que juguem relevantes em forma de emendas ao orçamento, que ao longo dos anos passaram a ser usadas como instrumento no jogo de barganha entre parlamentares e presidente. Este instrumento passou a configurar um aspecto, no mínimo, significativo no processo decisório da política brasileira, tanto que apenas entre os anos de 2012 a 2016 foram apresentadas ao Orçamento da União mais de 153 mil<sup>1</sup> emendas parlamentares, mostrando-nos que este recurso é bastante utilizado por ambos os poderes.

A insatisfação dos parlamentares com o baixo número de emendas empenhadas pelo presidente trouxe para o centro do debate o modelo impositivo do orçamento e a Proposta de Emenda Constitucional nº 358/13, instituiu a obrigatoriedade de execução de emendas individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida<sup>2</sup> realizada no exercício anterior, elevando a rigidez do orçamento e inibindo o processo de barganha no Legislativo.

Os trabalhos sobre a dinâmica do poder legislativo no Brasil não contemplaram, até o momento, uma avaliação do impacto de mudanças institucionais ocorridas no

---

<sup>1</sup> Dados extraído do portal SigaBrasil: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

<sup>2</sup> 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 22/10/2018.

parlamento, em particular no processo orçamentário brasileiro. Este trabalho, visando preencher essa lacuna na pesquisa empírica da Ciência Política brasileira, analisa os efeitos da mudança constitucional sobre a apresentação de emendas parlamentares, a fim de entender como os parlamentares irão responder a alteração na legislação, influenciando na principal moeda política do governo com os congressistas.

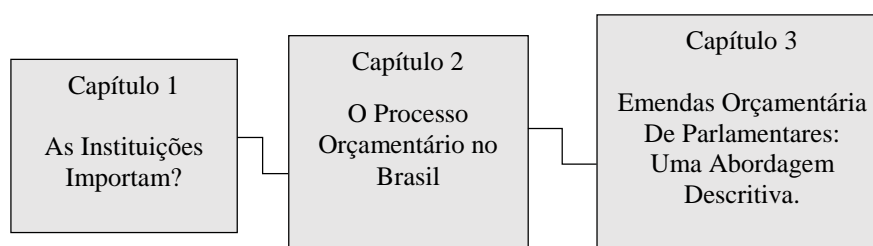
Dando a importância normalmente atribuída as emendas e lançando um olhar sobre a arena Legislativa, procuramos avaliar o impacto da mudança orçamentária. Mediante o exposto, buscamos compreender se *A mudança na regra orçamentária produziu impacto positivo sobre a quantidade de emendas apresentadas?*

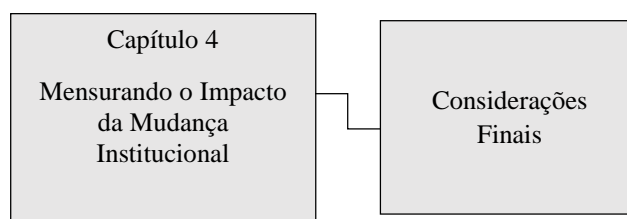
Nosso objetivo é identificar as nuances da mudança na legislação e as possíveis modificações no padrão de emendas apresentadas pelo Congresso nos anos de 2012 e 2016. Apresentando o novo arranjo institucional, descrevendo o padrão de apresentação das emendas e por fim avaliar se a mudança institucional produziu impacto da sobre as emendas apresentadas.

Ao entrar em vigor em um determinado período do tempo, a alteração na regra do jogo orçamentário pode distinguir a dinâmica dos congressistas em apresentar emendas ao orçamento entre o antes e o depois de sua vigência. Assim, em princípio, a técnica estatística que melhor se acomoda à configuração desse tipo de mudança institucional é o *método de diferença-em-diferenças (DD)* que nos possibilita mensurar se possíveis alterações nos padrões de apresentação de emendas se deu em razão da alteração das regras do jogo orçamentário e qual a magnitude desse impacto.

Desta forma, o presente trabalho testa a hipótese de que *O novo arranjo institucional orçamentário brasileiro (orçamento impositivo flexível) elevou a quantidade de emendas apresentadas ao orçamento da União*. Buscando identificar se a mudança atingiu seus fins e se os parlamentares responderam a mudança na legislação serão desenvolvidos os seguintes capítulos:

**FIGURA 1- DIAGRAMA DOS CAPÍTULOS**





No capítulo 1 apresentamos a discursão sobre o institucionalismo com foco no neo-institucionalismo da teoria da escolha racional que nos fornecesse a base teórica para o entendimento do equilíbrio das escolhas, tendo sua agenda de pesquisa voltada à dinâmica do Poder Legislativo e as diversas escalas de preferências dentro de uma instituição coletiva, apresentando a importância das instituições como um mecanismo de controle. No capítulo 2, buscamos descrever o processo de evolução do orçamento brasileiro e seu histórico de mudança ao longo dos anos. Compreendendo a elaborado em meio as leis e diretrizes, o ciclo orçamentário, suas etapas e fases, apresentando também os modelos autorizativo e impositivo com suas características e distinções. O capítulo 3 será dedicado a análise descritiva das emendas no período de 2012 a 2016, entendendo como estas são distribuídas, considerando aspectos importantes, tais como a evolução anual, tipo de autor, área, partido e região. Estas descrições nos proporciona entendimento de como este recurso é utilizado por ambos os poderes e se as possíveis alterações na apresentação das emendas que se deram pela implementação do novo modelo. No capítulo 4, será apresentado a composição dos dados analisados, assim como, a metodologia utilizada para mensurar o impacto produzido pela mudança e os seus resultados. E por fim, as considerações finais sobre os resultados obtidos e a necessidade de novos estudos dentro desta temática com o foco em ampliar o conhecimento sobre mudança institucional e as emendas parlamentares.

## 1 – AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM?

As instituições causam efeitos nos comportamentos dos atores políticos e na tomada de decisão, criando incentivos favoráveis para comportamentos desejados. Dentro das Ciências Sociais as instituições ganham um conceito amplo, não se restringindo a entidades, pessoas e regras, mas toda estrutura formada por indivíduos. A importância atribuída a ela, se dá pelo equilíbrio que estas proporcionam nas interações humanas e o modo como as interações são consolidadas por influências e incentivos.

Segundo North (1991), “as instituições são as restrições humanamente concebidas que estruturam a interação política, econômica e social. Consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade)” (pag.97). Regras formais e informais que restringem as ações e reduzem as incertezas, as instituições para este autor, definem as escolhas e fornecem estruturas de incentivos, minimizando os custos de transações. Para North (1991), o processo de evolução institucional fornece oportunidades para o entendimento das organizações.

O neo-institucionalismo surgiu como uma crítica ao behaviorismo, afirmando que a ação social é determinada por instituições, e sendo estas, as formas de regularidades e representam uma reação considerando o sujeito como autor autônomo demonstrando a necessidade de combinar a capacidade dos indivíduos de transformar as estruturas. Estas restrições controlam as ações e moldam suas motivações, desejos e preferências.

O neo-institucionalismo possui pelo menos três ramificações: *sociológico*, *histórico* e da *escolha racional* (HALL e TAYLOR, 2003) que buscam enfatizar a teorização política e social, trazendo o debate sobre o lugar que devemos reservar as instituições na análise política, assim como, sua importância, impacto, formas e mudanças. Esses três neo-institucionalismos possuem enfoques e paradigmas próprios, apresentam diferentes perspectivas sobre as instituições e com questões fundamentais para que possamos ter entendimento das escolhas dos atores na análise institucional.

O neo-institucionalismo histórico busca elucidar a construção, manutenção e a adaptação das instituições assim como, explicar a situação política nacional e a distribuição desigual de poder. Teóricos desta corrente definem instituições como “os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à

estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL e TAYLOR, 2003, p.196).

O Neo-institucionalismo da teoria da escolha racional surge no contexto do estudo de comportamentos no Congresso dos Estados Unidos, a fim de entender as escolhas dos legisladores sobre as diversas escalas de preferências, paradoxos, conflitos e problemas de coordenação inerente a uma instituição coletiva. O neo-institucionalismo, sobre esta ótica, sugere que os agentes sociais estariam interessados na maximização e as instituições representam equilíbrios construídos para superar dilemas da ação coletiva e, desta forma, reduzir os custos e as incertezas na interação de agentes sociais na política.

Já o neo-institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações, que busca explicar o porquê de estas adotarem um conjunto de formas, procedimentos ou símbolos. Tendem a redefinir a cultura como sinônimo de instituições. O institucionalismo sociológico sustenta que as organizações adotam formas e práticas, pois possuem um valor reconhecido no ambiente cultural amplo. Definem as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências dos atores.

**QUADRO 1.1 – HISTÓRICO DE MUDANÇA DO PRO 1.1 - VERSÕES DO NEO-INSTITUCIONALISMO**

<b>Neo-institucionalismo</b>	<b>Estudos Pioneiros</b>	<b>Premissa Epistemológica</b>	<b>Fragilidade Analítica</b>
<b>Escolha Racional</b>	Escolha Legislativa	Racionalidade	Conceituar o que seriam as informações importantes que levariam os atores a diminuir os riscos em suas transações.
<b>Histórico</b>	Instituições Políticas Oficiais (comportamento individual)	Desenvolvimento histórico	Procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores.
<b>Sociológico</b>	Identidade dos atores conforme modos socialmente apropriados.	Legitimidade social	Redefinir a cultura como sinônimo de instituição.

Fonte: elaborado pela autora.

Contemplando fatores de grande importância analítica para a compreensão das instituições, o neo-institucionalismo caminha na direção de que as instituições representariam uma força que produz resultados nas ações e efeitos sobre as escolhas dos atores. As instituições geram incentivos positivos para a reprodução de comportamento, moldam as ações e oferecem oportunidades e impõem restrições, são criadas para assegurar contratos entre indivíduos e resultam nas decisões coletivas. Deste modo, possuem um efeito mediador sobre o cálculo estratégico das escolhas dos atores mediante as regras.

### *1.1- Teoria da Escolha Racional*

Para a Ciência Política, o recorte institucional é explicado fundamentalmente nas regras que presidem o jogo político. A cultura, as crenças, os valores, enfim, as instituições sociais e até mesmo a estrutura econômica passaram a ser considerados elementos exógenos tanto ao fenômeno estritamente político como ao conjunto de explicações das decisões coletivas.

Dentre essas três ramificações do neo-institucionalismo a Teoria da Escolha Racional ao tentar compreender o comportamento do Congresso e as escolhas dos parlamentares em meio as diversas preferências de uma instituição coletiva, nos oferece subsídios teóricos para compreender a ação dos atores no ambiente de coletividade institucional.

A teoria da escolha racional ao tentar elucidar dentro do Legislativo as principais motivações para a tomada de decisão “assume a forma de escolha social ou de jogos não cooperativos, “as escolhas são entendidas para fazer eco ou revelar preferências de pessoas, isoladas ou em coletividade” (KATZNELSON and WEINGAST, 2005 pag.7). Essa teoria emerge no contexto dos estudos sobre o comportamento no interior do congresso americano (HALL e TAYLOR, 2003), preocupados com os conflitos e a coordenação de uma instituição de caráter coletivo, como o legislativo, buscando compreender a interação entre os agentes em meio ao jogo entre os poderes, influenciados pelos diversos fatores políticos.

Dentro do Poder Legislativo os indivíduos respaldam suas escolhas e motivações com a finalidade de manter os seus cargos. Na teoria da escolha racional temos três correntes explicativas que este movimento veio a se dividir: 1) chamada versão distributiva, em que os parlamentares são guiados pelo processo eleitoral e estão

interessados em políticas de cunho clientelista, as instituições nesta versão possibilitam o atendimento às clientelas. 2) versão informacional: o congresso deve ser capaz de motivar os parlamentares em se tornarem especialistas em determinadas áreas e com isso utilizar as informações com o objetivo de beneficiar a todos. Por fim, a 3) versão partidária, com os partidos como elemento estruturador das atividades legislativas e exercendo o controle sobre estas (LIMONGI, 1994). Estas três explicações conferem um peso institucional nas estratégias, permeando todos os interesses que envolvem o jogo político com poder explicativo para a estrutura institucional pelos membros do congresso.

Shepsle e Weingast (1981) fazem uma análise da escolha legislativa, em que construir maioria no espaço político implica, para todos os sujeitos, a necessidade de formar negociações individuais ou coalizões, para assim, eliminar a instabilidade se beneficiando com as alianças e trocas. Para eles, a principal característica da Regra da Maioria “é a ineficiência da negociação de votos em resolução do desequilíbrio” (SHEPSLE e WEINGAST, 1981 pag. 505) - as preferências sobre os resultados levam naturalmente a um conjunto de prioridades induzidas em relação aos arranjos institucionais.

No legislativo a regra da maioria produz ciclos que se formam na tentativa de agregar as preferências dos atores que são instáveis, sendo as coalizões uma saída para os problemas de ação coletiva, compartilhando ganhos e benefícios entre os envolvidos (política distributiva em especial). Os atores sociais tendem a agir estrategicamente, com o objetivo de manipular o processo de tomada de decisão e assim obter vantagens de caráter econômicos e eleitoral. Os legisladores buscam assegurar sua reeleição, calculando suas ações de forma instrumental para a obtenção de voto.

Segundo Limongi (1994) “os políticos preferirão aquelas políticas que afetam mais diretamente, de forma positiva e lógica, suas chances de reeleição. Em uma palavra, congressistas são individualistas e se movem de forma a assegurar sua reeleição”. (Pág. 5). A tomada de decisão agrega as preferências individuais e em seguida passa por um mercado de negociação que produz ganhos e trocas. É necessário agregar as preferências individuais e a partir delas construir preferências coletivas de forma racional e coerente.

Cada parlamentar possui uma preferência estritamente definida e um ponto ideal ao qual quer alcançar, políticas de cunho *pork-barrel*<sup>3</sup>, primordialmente. Os arranjos institucionais que atribuem custos às trocas produzem estabilidade nas escolhas legislativas, portanto, as restrições à capacidade de indivíduos ou grupos para fazer propostas são maneiras fundamentais em que as instituições podem induzir a estabilidade. Cada ator político tende a maximizar suas escolhas, sendo necessário instituir regras que formem barreiras e delimitem a agenda, institucionalizando o domínio da maioria (negociações de votos e formação de coalizões).

Shepsle e Weingast (1981) entendem, que os fatores que governam a escolha de um arranjo institucional sobre o outro, fazem e produzem o equilíbrio, ao reduzir a capacidade dos agentes atuarem individualmente. A institucionalização das regras diminui os custos das transações e geram estabilidade, pois as tomadas de decisões estão ligadas às preferências da coalizão legislativa e presidencial.

As coalizões agem para manter acordos, sendo, um meio de limitação exercido para empregar comportamentos desejados pelo governo (detentor e o gerente da coalizão). “Especificamente, estrutura e processo podem ser vistos como incorporação de um acordo ex ante entre os legisladores e o presidente que limita a capacidade de cada um se envolver em um comportamento oportunista ex post.”<sup>4</sup> (MCCUBBINS, NOLL E WEINGAST, 1989). Estes acordos realizados por presidente e legisladores, influenciam na agência política e geram benefícios pelo cumprimento das combinações estabelecidas e percas quando o contrário ocorre.

O controle político e as restrições estabelecidas no momento da tomada de decisão são fundamentais na estrutura e processo para eleger as escolhas públicas. As consequências das decisões e escolhas devem ser avaliadas e levadas em consideração, deixando de lado interesses particulares, centralizando suas deliberações com o foco nas relações de causas e efeitos, que lhes trarão ganhos e perdas. Então, estes atores costumam medir seus ganhos e perdas a cada votação e decisão que irá refletir em todos os aspectos políticos, principalmente nas ações que impactam na arena eleitoral.

Ao analisar a ação e a organização legislativa é notório que estes atores agem como corpo cujas escolhas coletivas têm o foco a alocação de recursos e benefícios, afim de maximizar os ganhos e obter retorno eleitoral. O espaço de competição por

---

<sup>3</sup> Termo comumente traduzido como “política clientelista”.

<sup>4</sup>Specifically, structure and process can be viewed as embodying an ex ante agreement among legislators and the President that limits the ability of each to engage in ex post opportunistic behavior. (MCCUBBINS, NOLL E WEINGAST 1989, p.: 442-443)

recursos financeiros dentro do Congresso é extremamente disputado, em que se faz necessário alianças e acordos visando obter a aprovação de políticas de seus interesses e com isto obter o sucesso na maximização.

O equilíbrio na arena legislativa é consolidado pelas estruturas, sendo uma consequência das preferências dos parlamentares. As instituições atuam no processo legislativo como mecanismo estruturador que garante os ganhos. Assim, as cooperações e as trocas são alternativas que visam a estabilidade e o equilíbrio dentro desta arena.

### *1.2 - Mudança Institucional*

A mudança institucional ocorre quando as instituições se tornam mais disfuncionais e incapazes de produzir resultados ótimos, de tal modo, as mudanças nos padrões institucionais provocariam mudanças no comportamento dos atores e isto só ocorre quando as instituições não conseguem manter uma produção positiva em seus resultados e nas ações dos atores.

As mudanças institucionais são compreendidas por North (1991) com base no pressuposto de que os agentes têm capacidade para interpretar e agir sobre o novo, sendo necessário uma reflexividade da cultura e do contexto, para assim, explicar a variação institucional a partir da integração de elementos de formação de crenças, relação entre os atores e o arranjo institucional. – “O mecanismo básico de mudança sugerido é a percepção de realidade, adaptação e revisão de crenças por agentes, produção de instituições e intervenção na realidade através de novas políticas.”<sup>5</sup>(REZENDE 2009, pag. 116). Ou seja, a mudança institucional para ele, deve ser compreendida e são realizadas a partir do contexto sobre o qual os atores políticos estão inseridos.

Os parlamentares, ao formular uma mudança na legislação ou na formulação de uma política pública, devem estar atentos ao ambiente de tomada de decisão, para que reflita as circunstâncias políticas que possam favorecer suas escolhas – “embora os funcionários políticos possam não saber o resultado político específico que eles desejarem no futuro, eles saberão quais os interesses que devem influenciar uma decisão

---

<sup>5</sup> The basic mechanism of change suggested is the perception of reality, adaptation and revision of beliefs by agents, production of institutions and intervention in reality via new policies. (REZENDE 2009, pag. 116).

e quais resultados distributivos serão consistentes com o arranjo de coalizão original”<sup>6</sup>. (MCCUBBINS, NOLL E WEINGAST 1989, pag. 444). Os atores eleitos, ao desenvolverem suas preferências estão atentos em se manter nos mandatos, assegurando a reeleição. No momento de tomar decisão, estes centralizam os seus interesses em objetivos que lhes tragam retornos.

O quadro abaixo apresenta parte da literatura que proporcionou entendimento sobre a importância das instituições no âmbito do legislativo e como estas moldam e influenciam o comportamento dos congressistas. Uma complexa relação de interesse que envolve as escolhas e preferências dos congressistas em meio das decisões a serem tomadas.

### QUADRO 1. 2- LITERATURA EMPÍRICA REFERENCIADA

AUTOR	VARIÁVEIS CONSIDERADAS	ARGUMENTO
<b>Shepsle e Weingast (1981)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituições legislativas;</li> <li>- Regra da maioria pura;</li> <li>- Negociações de votos;</li> <li>- Formação de coalizão.</li> </ul>	Concentram-se na maneira pela qual as instituições transformam a regra da maioria em um jogo legislativo diferente e as propriedades necessárias para a existência de equilíbrio.
<b>Mccubbins, Noll e Weingast (1989)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudança institucional;</li> <li>- Escolha legislativa;</li> <li>- Tomada de decisão;</li> <li>- Resultados políticos.</li> </ul>	Mudança na legislação ou na formulação de uma política pública, ambiente de tomada de decisão e as circunstâncias políticas que possa favorecer suas escolhas.
<b>Shepsle e Weingast (1987)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolha legislativa;</li> <li>- Desenho institucional;</li> <li>- Poder dos comitês.</li> </ul>	Buscam explicar por que os comitês são poderosos. Formam um modelo institucionalmente rico de escolha racional de políticas legislativas em que a sequência do processo legislativo é proeminente especial.
<b>North (1991)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mudança econômica;</li> <li>- Quadro institucional;</li> <li>- Estrutura organizacional;</li> <li>- Mudança institucional.</li> <li>-</li> </ul>	Elaborar o papel das instituições no desempenho das economias e ilustrar as análises da história econômica.
<b>Limongi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Novo institucionalismo;</li> <li>- Estudos legislativos;</li> </ul>	Recorte da literatura que busca revisar o Novo Institucionalismo, apresentando os principais debates que se desenvolvem entre os estudiosos do

<sup>6</sup> Although political officials may not know what specific policy outcome they will want in the future, they will know which interests ought to influence a decision and what distributive outcomes will be consistent with the original coalitional arrangement. (MCCUBBINS, NOLL E WEINGAST 1989, p.: 444).

(1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituições;</li> <li>- Preferências dos atores políticos.</li> </ul>	Congresso.
--------	---	------------

Fonte: Elaboração da autora.

Estes autores destacam a influência exercida no âmbito do legislativo em meio as escolhas, uma vez que os agentes sociais são racionais e buscam maximizar suas preferências é necessário compreender como as decisões coletivas são constituídas dentro do Congresso e os resultados que estas refletem na sociedade.

A partir desta visualização temos uma parte clássica da produção relevante de estudos sobre instituições, escolha legislativa e mudança institucional que constitui uma base para a compreensão das instituições, em particular, do legislativo, fornecendo elementos teóricos e um modelo explicativo que permite analisar a operacionalidade do Legislativo e neste trabalho, o congresso brasileiro com todas as suas particularidades.

### *1.3- O Legislativo brasileiro e a produção orçamentaria*

No caso do Brasil, o poder Executivo possui grande margem para legislar e impor medidas institucionais de sua preferência (Pereira e Muller, 2000). Com isto se faz necessário compreender como o Congresso toma decisões em meio ao jogo de interesse que transcende as relações entre os poderes. Conforme apresenta Mainwaring e Shugart (1997) o Presidente da república possui poderes proativos (Medidas Provisórias), reativos de bloquear a legislação (Vetos) e por fim, a capacidade de moldar e definir a agenda do Congresso.

A produção brasileira acerca do papel do Legislativo é influenciada pelo modelo proveniente da academia norte-americana:

“Diversas similaridades e diferenças entre os Congressos destes países. Ambos são bicamerais em um regime presidencial e estruturados de acordo com um complexo sistema de comissões permanentes. Estas semelhanças, dentre outras, indicam que as teorias referidas podem oferecer caminhos para explicar o funcionamento do Congresso brasileiro” (MULLER, 2000 página 46).

O modelo institucional brasileiro buscou assegurar a governabilidade, conferindo um amplo controle ao poder Executivo, que é “capaz de ditar os conteúdos, o tempo e o ritmo dos trabalhos no Congresso” (Figueiredo e Limongi, 1999 pag. 55) e o Legislativo não constitui uma barreira à ação governamental, os seus trabalhos são

centralizados e ancorados nos partidos e o Executivo se sobrepõe ao Legislativo, estes aspectos são distintos do modelo americano.

No Brasil, o controle das finanças por parte dos poderes Executivo e Legislativo é um mecanismo de alocação de recurso que reflete as ações de governo para em grande medida, obter apoio por parte dos congressistas:

“A participação dos legisladores brasileiros no processo de elaboração do orçamento ocupa posição de destaque no argumento, já que esta é uma situação privilegiada para que os políticos desenhem políticas públicas com o objetivo de atender às demandas particulares de seus eleitores”. (FIGUEIREDO e LIMONGI 2002, pag. 304).

Em 1988, foi atribuído ao Congresso Nacional a participação no processo orçamentário e o controle das finanças com o direito de apresentar emendas, que fornecem subsídios para políticas de cunho individualista, proporcionando que os parlamentares atendam e distribuam este recurso garantindo deste modo, o apoio ao governo.

As emendas passaram a ser usadas como instrumento de troca em momentos decisivos por parte do Executivo e reflete na arena eleitoral do Legislativo que visa a necessidade básica de garantir a reeleição (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2006). São usadas como moeda em troca de apoio “atualmente, mesmo quando os parlamentares têm um papel efetivo, este se limita essencialmente à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária que visam direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local” (PEREIRA E MUELLER 2002, pag. 267), mesmo depois da aprovação do orçamento é possível introduzir as emendas, o que torna o jogo entre os poderes uma sequência de negociações.

O processo orçamentário em sua elaboração constitui oportunidades para que os legisladores possam atender suas necessidades e a disputa pela alocação de recursos dentro da arena legislativa, envolve desde a escolha dos membros da Comissão Mista do Orçamento e o conflito entre os poderes até a obtenção dos resultados finais.

Movidos pelas trocas e induzidos a cooperações, estes atores buscam agregar suas preferências e as regras institucionais são responsáveis por restringir as ações individuais promovendo para os atores incentivos positivos e negativos.

“É interessante notar que o Brasil “padece” de quase todas as “patologias” institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar: é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por

uma ampla coalizão no Congresso”. (PEREIRA e MUELLER 2002, pag. 266)

O sistema político brasileiro como expresso por Pereira e Mueller (2002), padece de inúmeros fatores que inviabilizam a tomada de decisão, fazendo com que o jogo político seja dependente de laços pessoais, acordos a cada votação e negociações com partidos. As emendas ao orçamento são também essenciais para manter as coalizões e constituir maioria.

Ao “autorizar a execução dos recursos orçamentários, portanto, seria a forma como o Executivo reúne o apoio dos representantes”<sup>7</sup> (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2006). É visível que por parte do Presidente há o interesse em aprovar contas e executar a agenda do governo e por parte do Legislativo, a maximização de seus ganhos e a aplicação de políticas públicas. As emendas seriam instrumentos por meio dos quais, interesses são atendidos e em especial, os que se revertem em votos, moedas de troca que selam acordos.

Estas emendas individuais têm interessado tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo, enquanto os parlamentares beneficiam-se politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais, o Poder Executivo utiliza as emendas como mecanismo de cooptação em suas relações com os partidos políticos, condicionando a execução das emendas individuais à votação pelos parlamentares dos projetos de interesse do Executivo em votações no Congresso Nacional.

No sistema político brasileiro há uma relação de causalidade entre emendas e comportamento esperado (voto do parlamentar, por exemplo). Há uma forte relação de interesse entre os atores políticos que influenciam diretamente suas escolhas e determinam mudanças institucionais, como feito ao aprovar a PEC do orçamento impositivo.

As instituições são responsáveis pelo equilíbrio e os processos orçamentários configuram um espaço de disputa entre Executivo e Legislativo na construção de políticas públicas no Brasil. O Legislativo está interessado em arrecadar recursos e o Executivo necessita de contingenciamento para implementar os programas e agenda de governo. As emendas parlamentares se configuram como instrumento de barganha nessa relação.

Conforme exposto acima, chegamos ao seguinte quadro de autores:

---

<sup>7</sup> Authorizing the execution of budget resources, therefore, would be the way the Executive gathers support from Representatives (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2006).

### Quadro 1.3 - LITERATURA EMPÍRICA NACIONAL

AUTOR	VARIÁVEIS CONSIDERADAS	ARGUMENTO
<b>Figueiredo e Limongi (2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ação legislativa no processo orçamentário;</li> <li>- Liderança partidária</li> <li>- Incentivos eleitorais.</li> </ul>	A participação de Legisladores brasileiros no processo orçamentário focado em incentivos gerados pela legislação eleitoral. Mostram que as regras e regulamentos que regem o processo orçamentário afetam a distribuição de fundos, tanto entre os ramos do governo como dentro do próprio órgão legislativo.
<b>Limongi e Figueiredo (2006)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Emendas individuais;</li> <li>- Programas governamentais;</li> <li>- Votação nominal.</li> <li>- Sistema de troca e favores.</li> </ul>	Desafia a afirmação de que as emendas individuais são cruciais para um sistema de troca de favores por membros do Congresso interessados em políticas de distribuição como forma de garantir sua reeleição.
<b>Pereira e Mueller (2002)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução de emendas;</li> <li>- Restrição da ação do Congresso;</li> <li>- Preserva a coalizão.</li> <li>- Recompensa;</li> <li>- Punição.</li> </ul>	Analisa o processo de elaboração do orçamento no Brasil e mostram que o governo o mantém sob rígido controle.
<b>Lima (2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoção de um orçamento impositivo;</li> <li>- Disputa de poder.</li> </ul>	Analisa os principais aspectos da adoção de um orçamento impositivo pelo Brasil. Trata das propostas em discussão e das implicações econômicas e políticas que cada modelo poderia trazer.
<b>Piscitelle (2007)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Execução;</li> <li>- Barganha política;</li> <li>- Orçamento impositivo.</li> </ul>	O atual processo orçamentário no Brasil visando à adoção do chamado orçamento impositivo ou mandatário, em contraposição com o modelo concebido como meramente autorizativo.

Fonte: Elaboração da autora.

A literatura nacional apresenta uma vasta discussão sobre a participação do Legislativo no processo de elaboração do orçamento após a Constituição de 1988, permitindo, assim, que os políticos desenhem políticas públicas através das emendas parlamentares. Figueiredo e Limongi (2002) defendem que “O arcabouço institucional em vigor provê poucos recursos e pequenas possibilidades para que os legisladores venham a influenciar individualmente nos resultados da alocação de recursos” (pag. 333). Nesse sentido os autores defendem que as emendas ou a atuação dos congressistas ao orçamento são mínimas, mas que ao longo dos anos se configuraram um instrumento de barganha na relação Executivo - Legislativo.

Limongi (2006) analisa a participação do congresso no orçamento com o modo de operacionalidade do sistema político brasileiro, gira em torno de políticas individualista com foco na distribuição clientelista. O uso das emendas se configurou um aspecto relevante na relação entre os poderes, sendo consideradas moedas políticas, assumem as chances de os representantes serem reeleitos “individual, as emendas são vistas como uma ferramenta oposta aos interesses do Executivo, pois é assumido que, se o Executivo poderia alocar recursos livremente, não patrocinaria as políticas propostas por legisladores”.

Já Pereira e Mueller (2002) analisam como o governo mantém o orçamento sobre forte controle. Os procedimentos institucionais garantem ao Executivo a segurança sobre esta matéria, tendo poder de veto e outros inúmeros instrumentos institucionais. O governo utiliza esse recurso estrategicamente para obter ganhos, criando um jogo com os parlamentares, permitindo que eles insiram elevados números de propostas a fim de assegurar recursos e a sobrevivência política, proporcionando ao Executivo, desta forma, condições para obter a governabilidade com baixo custo.

Lima (2003) e Piscitelle (2007) apresentam o debate sobre a alteração do modelo institucional do orçamento brasileiro. O modelo autorizativo que trata da autorização para que determinados programas sejam executados ou não. O modelo de orçamento impositivo implica em uma mudança no enfoque, transferindo para o Congresso maior responsabilidade orçamentária. A mudança do modelo produz impacto sobre o desenvolvimento político e um efeito sobre o uso do instituto das emendas parlamentares no âmbito da relação entre os poderes.

Desta forma, a produção neo-institucionalista constitui um aparato teórico que permite compreender as instituições e tendo como base explicativa a Teoria da Escolha Racional e sua contribuição com os estudos legislativos apresenta as funções e as estratégias políticas que orientam a formulação de políticas e as influências nas escolhas dos parlamentares.

A forma como o nosso sistema político se organiza dá ao Executivo um amplo poder de controle e de iniciativa legislativa, com isto, as táticas empreendidas por parte do Legislativo implica na identificação dos custos e benefícios nas transações políticas no interior do Legislativo e trazendo para o centro do debate a distribuição orçamentária. E desta forma, a distribuição dos recursos orçamentários, por parte do legislativo, agrega diversos interesses que expressam suas preferências e os resultados políticos em meio a esta arena é determinado pelas instituições, que afetam no cálculo

dos atores ao estabelecer mecanismos capazes de premiar a cooperação. Assim, as emendas parlamentares são usadas como forte instrumento de barganha e moeda política na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

No Brasil, a partir de 1988, foi atribuída a participação do poder Legislativo nas matérias orçamentárias, com isto, esse processo passou a ser parte fundamental na relação entre os poderes. Torna-se necessário compreender a evolução institucional do orçamento, suas mudanças, inovações e o impacto produzido a partir das alterações constitucionais e os seus efeitos sobre os poderes e em especial sobre as emendas individuais.

A importância das instituições consiste no equilíbrio da interação estratégica entre os atores que delineiam os elementos necessários para obtenção dos resultados, afetando, desta forma, o comportamento dos atores políticos, em especial, os parlamentares.

## **2 – O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL**

O orçamento surgiu como forma de limites dos tributos a serem analisados por colegiados, visando um planejamento e previsões dos gastos, um instrumento de controle das contas do governo, elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo.

A necessidade de organização das finanças e dos impostos deu origem ao orçamento brasileiro, por volta de 1827, em que foi promulgada a primeira lei orçamentaria. Em 1891, houve as primeiras alterações na distribuição de competências ao orçamento e a elaboração passou a ser privativa do Congresso Nacional. A Constituição Outorgada em 1934, teve a modernização do aparelho do Estado com a centralização das funções públicas na área federal e a elaboração orçamentária é atribuída ao presidente. Não havia limitação ao legislativo para emendar e os dois poderes participavam na elaboração das leis. Em seguida, a Constituição decretada de 1937, gerada no regime autoritário, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo junto com o presidente, votada pela Câmara dos Deputados e o Conselho Federal. As últimas três Constituições Federais -1946, 1967 e 1988 – demonstram as tentativas de resolução dos problemas entre os poderes. Reinventando a cada ano o processo orçamentário, trazendo inovações e reinterpretando face às mudanças institucionais. Essas mudanças almejam reorientar a alocação dos recursos, produzindo impacto no planejamento e na distribuição orçamentária. (GONTIJO, 2004)

Em 1967 teve-se início a integração entre o planejamento e o orçamento com a criação do Ministério do planejamento que passou a coordenar as atividades a fim de, promover o desenvolvimento econômico e social. (OLIVEIRA, 2016).

A Constituição Federal de 1988, estabeleceu ao processo orçamentário, planejamento, mudando os rumos das políticas públicas a partir da apreciação e avaliação do orçamento ao reforçar o planejamento. Estes recursos buscam viabilizar e assegurar o planejamento financeiro em meio aos interesses e conflitos que emergem em torno do processo orçamentário.

### *2.1- Processo de Elaboração Orçamentário*

A Constituição de 1988, promulga no Art. 165 as leis e diretrizes que compõem o processo orçamentário: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais”.

- O PPA (Plano Plurianual) indica o planejamento a médio prazo, por quatro anos iniciando no segundo ano de mandato, se estendendo ao primeiro ano do subsequente. Retrata a agenda de governo, expressa as ações governamentais, fixa investimentos prioritários e estabelece metas.

- A LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) define metas e prioridades, obras e serviços importantes a serem realizados no ano seguinte a LOA (Lei Orçamentária Anual). Os dispositivos da LDO são dedicados também a organização e estruturar o PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual) e LOA, estabelecendo diretrizes para elaboração e execução dos três orçamentos da União: fiscal, seguridade social, e investimentos das empresas estatais.

- O PPA e a LDO são aplicados na construção do PLOA, elaborado pelo Poder Executivo, contido das receitas estimadas e despesas fixadas para determinado exercício financeiro. O PLOA passa pelo Congresso e recebe emendas parlamentares. Após esse processo, segue para sanção presidencial. Depois desse trâmite converte-se na LOA.

- A LOA (Lei Orçamentária Anual) é o orçamento propriamente dito, promove a execução das prioridades, tem a duração de um ano.

Em 1988 houve o 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 as despesas, cumprir as metas fiscais, limitar os gastos e o contingenciamento financeiro.

No ano de 2000, o processo orçamentário passou por uma reforma, conforme o decreto Nº 2.829/1998<sup>8</sup> que estabelecia normas para a elaboração e execução do PPA, tornando a implementação de um modelo mais viável para o planejamento e orçamento.

---

<sup>8</sup>Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm). Acesso 18/07/18

Estas reformas e mudanças decorrem da necessidade de maior transparência e a regulamentação da participação do legislativo, permitindo uma melhor incorporação das prioridades de governo.

O orçamento representa de forma sumária os planos e os gastos da receita a cada 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 gradativamente a participação do Poder Legislativo sobretudo com a possibilidade de apresentar emendas a esta matéria.

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

### **QUADRO 2.1 - HISTÓRICO DE MUDANÇA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

ANO	EVENTO
<b>1946</b>	Redemocratização do país pós Estado Novo e a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.
<b>1964</b>	Lei nº4.320, de 1964 <sup>9</sup> , poder ao Executivo de limitar os gastos em função do controle financeiro por meio de programações trimestrais.
<b>1967</b>	Integração e planejamento do orçamento com a criação do Ministério do Planejamento.
<b>1988</b>	A Constituição delineou o modelo orçamentário atual, implementando inovações e estabelecendo um processo de planejamento.
<b>2000</b>	Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tem por objetivo assegurar as metas e limites para os gastos.
<b>2013</b>	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.
<b>2015</b>	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: elaborado pela autora.

<sup>9</sup> [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm)

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 Constituição de 1988 recebeu atenção dos constituintes que resgataram as prerrogativas perdidas no período autoritário, artigos e incisos que atribuem responsabilidades distintas aos Poderes Legislativo e Executivo:

“Ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar toda e qualquer legislação relacionada a matérias orçamentárias, o que envolve o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, e as chamadas Leis de Crédito, que são propostas ao longo do ano para atender às variações na receita e a circunstâncias excepcionais (...) e o direito de o Legislativo emendar os projetos enviados pelo Executivo.” (FIGUEIREDO e LIMONGI 2002, pag. 313).

No processo orçamentário é importante destacar a disputa de força entre Executivo e Legislativo, em que o espaço de discussão no congresso se limita a apresentações de emendas e as tentativas de mudanças no processo é quase sempre superficial.

O ciclo orçamentário é composto por quatro etapas: 1) elaboração da proposta orçamentária; 2) discussão e aprovação da LOA; 3) execução orçamentária e financeira e 4) controle. O Poder Executivo é responsável pelas etapas 1 e 3, ao passo que cabe ao Congresso Nacional, a realização das etapas 2 e 4 (com auxílio do Tribunal de Contas). A execução orçamentária representa as metas de arrecadação e os compromissos a cumprir na realização de obras e serviços, com base nos recursos disponibilizados (PISCITELLI, 2007).

O orçamento possui uma rigidez para assegurar uma proteção fiscal em decorrência das diversas pressões sobre este recurso. Os gastos fixos com Estados, Municípios, Previdência e programas sociais elevam as despesas obrigatórias e acabam por pressionar as despesas discricionárias, que estão sujeitas ao contingenciamento. Este contingenciamento, consiste no retardamento da execução das despesas e a possível inexecução dos gastos previstos no orçamento anual.

“Percebe-se alguma discricionariedade do Poder Executivo na liquidação de despesas, o que se dá mediante o uso da técnica do *contingenciamento*. Essa discricionariedade não se aplica às chamadas despesas obrigatórias, bem como não revela casuísmo, idiosincrasia ou preferência governamental” (GODOY, 2014 pág., 58)

O modelo autorizativo da lei orçamentária permite que o Executivo faça o uso do contingenciamento, uma vez que não há obrigatoriedade de cumprir, com isto, ajusta e assegura o equilíbrio entre receita e despesas.

## *2.2 – Fases da Elaboração do Orçamento*

A elaboração do orçamento compreende todas as fases de preparo do documento. É um planejamento consolidado que tem início no Poder Executivo, que define as regras gerais, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SFO) e que passará por todos os setores de cada ministério, que elaboram e encaminham previsões dos gastos para secretaria (SOF) a quem cabe conciliar as despesas com a receita a ser arrecadada.

O Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público e o Tribunais de Contas também elaboram propostas para integrar o projeto da LOA. Após a conclusão da proposta de orçamento, ela é encaminhada para o Presidente da República, a quem cabe a análise e caso esteja de acordo encaminha ao Congresso para que este analise, discuta e aprove o projeto de lei referente ao orçamento.

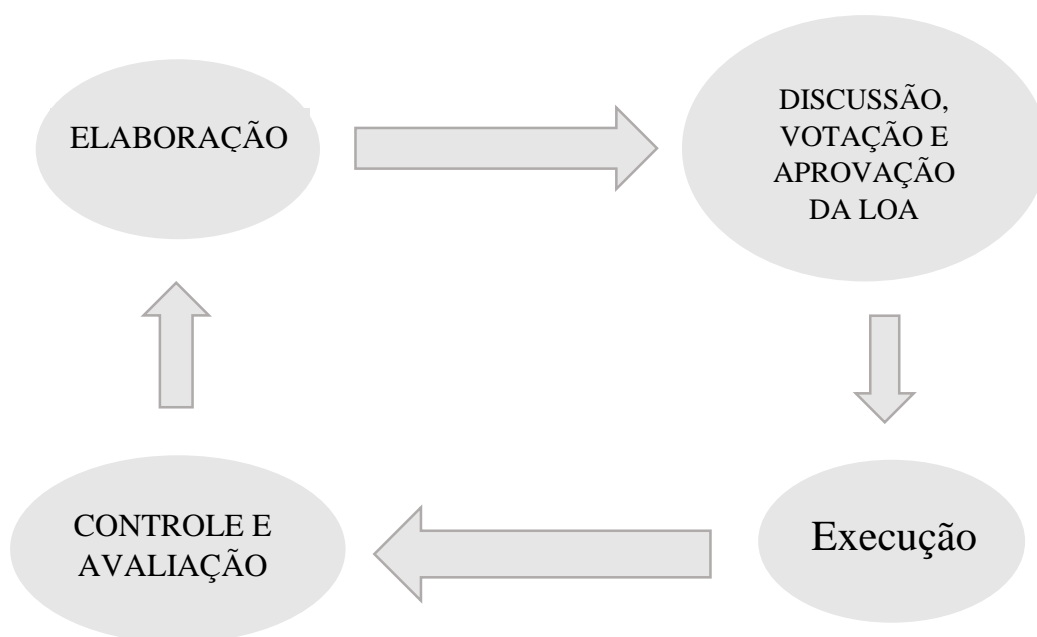
As características da dinâmica orçamentária decorrem do processo que possibilita o orçamento a cumprir suas funções de planejamento:

- A primeira etapa consiste na elaboração da proposta realizada pelo Executivo que encaminha para os parlamentares e todas as unidades orçamentárias devem fixar suas propostas contidas dos programas e ações.
- A segunda etapa refere-se ao debate sobre as propostas orçamentárias pelo Poder Executivo em que a apreciação da matéria é feita pelo Congresso Nacional. Nesta etapa, o Legislativo tem maior participação (discussão, emendas, votação, aprovação, veto e sanção).
- A terceira, consiste na fase de execução orçamentária e financeira, que assumem forma de lei que coordenam os fluxos dos recursos a serem gastos que passam por três etapas: o empenho, que é o ato emanado de autoridade que cria para o Estado a obrigação de pagamento, ou seja, compromisso de pagamento a partir da existência de um crédito. A liquidação, verificação do

cumprimento contratual, a obrigação de pagar e por fim o pagamento, concluindo a execução.

- A fase de avaliação e controle acontecem junto com a fase de execução. São realizados balanços que são apreciados e auditados com auxílio do Poder Legislativo, Tribunais de Contas e órgãos de monitoramento.

**FIGURA 2. 1 DIAGRAMA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**



Os resultados e decisões das matérias orçamentárias, refletem o conflito de interesse entre os Poderes Executivo e Legislativo. O sistema político brasileiro atribui prioridade à LOA em que se percebe uma fragmentação de interesses políticos-eleitorais, levando a um jogo que envolve o equilíbrio econômico e a execução das preferências dos parlamentares (SOUSA, 2008).

Emendas parlamentares são, portanto, um instrumento constitucional (artigo 166, parágrafos 2º a 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição do Brasil, 2007)), que visa a inserir o Congresso Nacional nas discussões acerca do planejamento do orçamento federal e descentralizar voluntariamente recursos a instâncias locais com maior proximidade das demandas sociais. (SODRÉ e ALVES, 2010)

As emendas parlamentares são prerrogativas que colocam o Legislativo no âmbito do orçamento, e estas, podem ser apresentadas por comissão, bancada estadual, individual e relatoria. Muitos parlamentares usam o prestígio político para fazer prevalecer suas preferências e interesses na inclusão de projetos. (PEREIRA e MUELLER, 2002).

A barganha política em torno da execução orçamentária e a utilização deste recurso trouxeram para o centro das discussões o processo orçamentário brasileiro, voltando as atenções para o modo de operacionalidade e a insatisfação dos parlamentares. Há quem defenda que o Congresso Nacional é um mero coadjuvante nas questões orçamentárias, sendo o Executivo, o árbitro que seleciona e prioriza os gastos.

No Brasil o presidente necessita construir maioria para obter governabilidade e aprovação da agenda, por meio de coalizões que permite superar as dificuldades de governar como foi apresentado no capítulo anterior, oferecendo patronagem que vai desde os cargos e ministérios à utilização de estratégias para alcançar seus objetivos a partir da adoção de políticas de cunho pork barrel (MAYHEW, 1974).

### *2.3 – Orçamento Autorizativo*

A distribuição de recurso possui caráter político importante e as emendas individuais ao orçamento são os meios pelos quais deputados federais e senadores beneficiam seus redutos com projetos locais, executados em parceria com os prefeitos. Produzem resultados eleitorais e garantem, em certa medida, a sobrevivência política, pois permite que parlamentares enviem projetos que visem beneficiamento de suas localidades (BAIÃO e COUTO, 2017).

O modelo autorizativo do orçamento que tínhamos no Brasil até 2014, garantia ao Executivo a segurança sobre esta matéria, tendo poder de veto. Pereira e Mueller (2002) destacam que o governo mantém o orçamento sobre forte controle e utiliza esse recurso de forma estratégica para obter ganhos.

Definido fundamentalmente na Constituição da República, arts. 165 a 169, o modelo brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa. (LIMA, 2003 pag. 8)

Neste modelo não se estabelece a obrigatoriedade de execução e nem da autorização do Congresso. A maior parte das despesas do orçamento possui caráter

obrigatório. Neste modelo o Poder Legislativo possui o papel de homologador das decisões do Poder Executivo, que possui aparatos e recursos para impor sua agenda e escolhas.

Piscitelli (2007) destaca que o Poder Executivo realiza muitas alterações a execução do orçamento como o remanejamento e cancelamento de despesas, com isto, gera a insatisfação dos parlamentares e “tem reduzido o Congresso Nacional a um papel decorativo na aprovação do orçamento, pois o Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada” (pag. 3).

No modelo autorizativo as emendas individuais são usadas como moeda para trocar apoio “mesmo quando os parlamentares têm um papel efetivo, este se limita essencialmente à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária que visam direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local” (PEREIRA e MUELLER 2002, pag. 267), mesmo depois da aprovação do orçamento é possível introduzir as emendas, o que torna o jogo entre os poderes uma sequência de negociações.

Essas emendas seriam as engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio “da base do governo” ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carrearão para as suas bases eleitorais. A execução das emendas individuais seria a “moeda de troca” a selar acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999 página 737)

As emendas seriam instrumentos por meio dos quais interesses são atendidos e em especial os que se revertem em votos. Moedas de troca que selam acordos, já que o Presidente “controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita” (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999 pág. 738) e a troca desses recursos permite aos parlamentares atender as demandas de sua base e ao Executivo, permite que tenha sua agenda aprovada.

A discussão acerca do orçamento representa uma dimensão política que envolve uma importante disputa de poder. De um lado está o Executivo, lutando para ter governabilidade e colocando sua agenda de governo em prática e do outro lado o Legislativo, interessado em obter ganhos que reflitam em resultados políticos positivos.

A execução das emendas, segundo Pereira e Mueller (2002) é um importante instrumento de negociação e garantia de manter as coalizões.

O debate sobre a obrigatoriedade de execução do orçamento não é recente. Ao longo dos anos, as discussões sobre a necessidade de alteração do texto constitucional relacionado à matéria orçamentária tornou-se cada vez mais frequente e em meio a este debate os parlamentares se articularam e trouxeram para o centro da discussão a proposta de mudança constitucional, que torna obrigatória a execução das emendas ao orçamento.

#### *2.4 - Orçamento Impositivo*

O orçamento impositivo consiste na Proposta de Emenda Constitucional nº 358 de 2013 e na EC nº 86 de 2015 que torna obrigatória a execução da programação orçamentária. A PEC do orçamento impositivo, como ficou conhecida, foi apresentada originalmente pelo Senado Federal no ano de 2000, a qual foi alterada na Câmara dos Deputados em 2006 e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) houve um desdobramento em duas: uma tratando do orçamento impositivo e a outra, referente a ações e serviços públicos de saúde.

PEC nº 22, de 2000 - Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual.

PEC nº 353, de 2013: Transformada em: PEC 358/2013 e PEC 359/2013 - Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. (CÂMARA DOS DEPUTADOS)

Inúmeras PECs tramitaram no Congresso desde 1990, visando a alteração do modelo orçamentário e que garantisse a obrigatoriedade da execução dos créditos disponibilizados. Ao adotar este modelo, passamos a transferir maior responsabilidade para o Congresso e espera-se maior exigência quanto ao cumprimento do orçamento planejado.

O ponto central desta mudança na regra orçamentária consiste na alteração do núcleo da programação. No modelo autorizativo cabia ao Executivo definir e ao congresso um papel secundário, já o orçamento impositivo propõe uma mudança no enfoque e transfere para o Legislativo maiores responsabilidades.

Lima (2003) descreve três versões distintas para o modelo orçamentário impositivo que mudam de acordo com a obrigatoriedade da execução, que são: a 1º seria uma versão extrema em que o Executivo deve executar toda a programação aprovada no congresso, o 2º seria intermediário em que caso não venha a executar parte da programação o congresso deve consentir com os atos do governo e por fim, o 3º modelo de orçamento impositivo, que se caracteriza pela flexibilidade e que dispõe a obrigação de parte do orçamento e o governo pode agir livremente dentro dos limites estabelecidos.

O orçamento impositivo prevê a obrigatoriedade da execução de 1,2% da receita realizada no exercício anterior e metade deste percentual deve ser direcionada a ações e serviços de saúde. Este novo modelo também implica no “fortalecimento do Poder Legislativo e enfraquecimento do Poder Executivo, pois esse último perderia um importante instrumento de “barganha” de apoio político nos momentos de votações importantes” (MENEZES e PEDERIVA, 2015 pág,14).

8 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da. Receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013)

O baixo nível de aprovação das emendas individuais ao longo dos anos, fez com que os parlamentares aprovassem com grande maioria o orçamentário impositivo. As emendas individuais passam a ser o objeto deste modelo, visto que, estas possuem importância política e proximidade com o eleitorado. Subtrai do Poder Executivo iniciativas referente a esta matéria e a intervenção do Poder Legislativo neste campo de atuação que anteriormente cabia apenas ao presidente.

Desta forma a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, consiste em uma forma de aumentar a participação dos parlamentares nas definições de políticas públicas. A nova regra orçamentária somente é aplicada sobre às despesas discricionárias e a execução das emendas individuais.

“Emendas individuais como objeto do orçamento impositivo, desconsiderando-se as coletivas, pode ser explicada pela reconhecida importância política e eficácia que as iniciativas individuais têm na identificação e atendimento das demandas locais: a proximidade do parlamentar com o eleitor permite-lhe uma definição mais precisa e apurada das necessidades locais.” (GREGGIANIN e SILVA, 2015 pag. 7)

A fase de elaboração do orçamento há um malabarismo entre o Executivo e o Legislativo em que, o uso da execução das emendas é instrumento de barganha e apoio político. O Executivo usa do contingenciamento como mecanismo para controlar a execução orçamentária, visto que, as despesas discricionárias compõem uma pequena parte do orçamento e o governo escolhe como prioridade de contingenciamento aquelas que não constavam da proposta orçamentária encaminhada no PLOA ao congresso. Este procedimento caracteriza-se como um instrumento de negociação e de condicionamento da liberação de recursos, por parte do Executivo, para a aprovação da agenda legislativa de acordo com os interesses do governo.

A insatisfação dos parlamentares levou a aprovação e a mudança nas leis orçamentárias que passaram a ser replicadas na LDO a partir de 2014, vigorando o orçamento impositivo nas emendas individuais. Com isto, o novo modelo implica na obrigatoriedade da execução mínima de 1,2% da receita realizada no ano anterior e metade do valor das emendas apresentadas deve ser destinado a serviços e ações públicas da saúde, construindo um piso mínimo para esta área.

A Constituição de 1988 atribuiu aos parlamentares a prerrogativa sobre as definições orçamentárias por meio das emendas parlamentares. Os interesses sobre as matérias orçamentárias intensificaram os debates sobre o caráter autorizativo e a implementação de um novo modelo que adentra no processo e que possivelmente produzirá efeitos no âmbito do Legislativo.

A distinção entre esses dois modelos consiste não na simples autorização do parlamento, mas, por obrigar que parte da receita seja executada de forma integral pelo Executivo. A influência do Poder Executivo sobre a arena legislativa resultou em uma mudança na execução orçamentária das emendas parlamentares.

Nesta perspectiva, busca-se verificar a distribuição das emendas afim de ter entendimento do comportamento dos parlamentares quanto a utilização deste recurso, levando em consideração aspectos importantes como áreas, partidos, experiência do parlamentar, entre outros, que nos fornecem entendimento da utilização das emendas por Deputados e Senadores.

### **3 - EMENDAS ORÇAMENTÁRIA DE PARLAMENTARES: UMA ABORDAGEM DESCRITIVA**

As emendas são elaboradas pelos parlamentares que, em seguida, encaminham para a Comissão Mista do Orçamento (CMO), responsável por fazer um filtro nas propostas, autorizando e enviando para o Poder Executivo, para que este poder opte sobre o empenho ou não. Com o Orçamento Impositivo tem-se o limite imposto de 1,2% da receita a ser destinado as emendas individuais.

A apresentação de emendas ao orçamento é isonômica. Cada parlamentar pode apresentar individualmente aproximadamente 25 emendas. Considerando que o Congresso Nacional é composto de 513 Deputados Federais e 81 Senadores, anualmente eles apresentam juntos cerca de 15.100 emendas individuais. Ao longo desses 5 anos descritos, foram apresentadas um total de 153.022. Este número de emendas consolida o argumento de que este instrumento é utilizado por ambos os poderes para atender suas necessidades.

#### *3.1 - Evolução Anual das Emendas*

Anualmente são apresentadas, em média, 30 mil emendas e dentre estas, apenas cerca de 7 mil são empenhadas, como é possível visualizar na tabela 3.1. Verificamos um esforço por parte dos parlamentares a cada ano em apresentar mais emendas. Destaca-se, também, o aumento considerável na apresentação e na taxa de empenho a partir de 2014. Os congressistas, visando a execução de suas emendas, elevaram o número de apresentação. 2016, foi o ano em que Deputados e Senadores apresentaram o maior número de emendas, assim como o empenho, vale ressaltar que, este foi um ano atípico na política nacional, pois envolveu o processo de impeachment presidencial de Dilma Roussef e as emendas por serem instrumento de barganha política, possivelmente, foram utilizadas para obter o apoio dos partidos e parlamentares no momento crucial de negociação entre os poderes Executivo e Legislativo, como apresentado por Limongi e Figueiredo (2005).

**TABELA 3. 1- QUANTITATIVO DE EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO  
– 2012/2016**

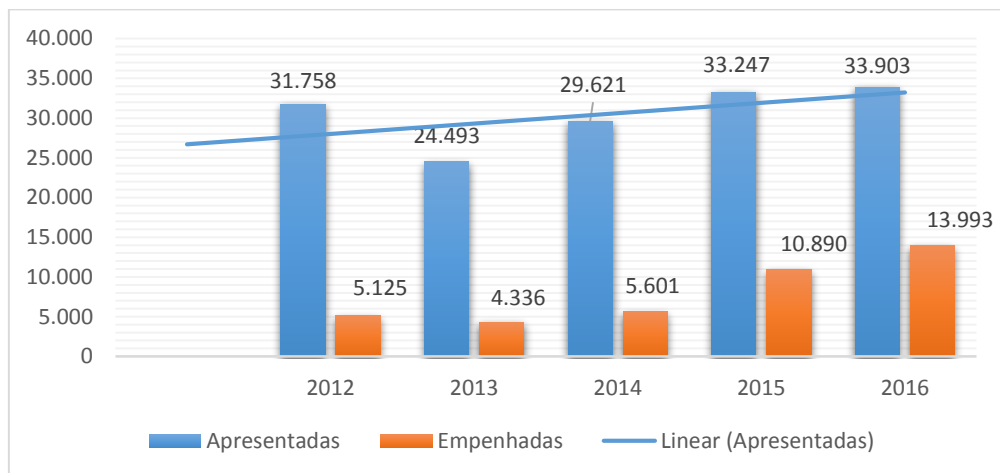
<b>Ano</b>	<b>Apresentadas (I)</b>	<b>Empenhadas (II)</b>	<b>Taxa de Empenho (II/I)</b>
<b>2012</b>	<b>31.758</b>	5.125	16, 13%
<b>2013</b>	24.493	4.336	17,70%
<b>2014</b>	29.621	5.601	18,90%
<b>2015</b>	33.247	10.890	32,75%
<b>2016</b>	<b>33.903</b>	13.993	41,27%
<b>Total</b>	153.022	39.945	26,10%

Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

No gráfico 3.1, podemos identificar de forma mais visível a evolução das emendas e a forte intenção do congresso em obter uma fatia do orçamento. O total de emendas apresentadas é muito superior ao empenhado, o que colaborou para implementação de um modelo que limite ou que garanta um percentual, mesmo que mínimo, de empenho visando obter mais propostas empenhadas pelo Executivo.

No ano de 2012, quando o empenho dependia exclusivamente do aval do Presidente, parlamentares apresentaram mais de 31 mil propostas e apenas pouco mais de 5 mil foram empenhadas em comparação ao ano de 2016, os congressistas tiveram um montante de quase 14 mil emendas empenhadas. Podemos visualizar a linha crescente de apresentação, enquanto que os empenhos se mantêm na média com aumento considerável em 2015 e em 2016.

### GRÁFICO 3.1- EVOLUÇÃO ANUAL DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO



Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

Na tabela 3.2 descrevemos as emendas apresentadas por tipo de autor, demonstrando a distribuição pelas bancadas, comissões e relatores. Individualmente foram apresentadas entre os anos de 2012 a 2016 um total de 127.800 emendas e apenas 25.222 foram destinadas às comissões, relatores e bancadas. Os Deputados Federais apresentaram uma média de 22.600 emendas ao orçamento ao longo dos anos estudados, enquanto que os Senadores apresentaram em média anualmente 2.956 emendas. Nota-se que individualmente os parlamentares permaneceram com número crescente de apresentação.

**TABELA 3.2 - EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO POR TIPO DE AUTOR/ANO**

AUTOR	ANO					TOTAL
	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>Bancada Estadual</b>	614	639	675	662	614	3.204
<b>Comissão Câmara Dos Deputados</b>	252	278	303	245	386	1.464
<b>Comissão Senado Federal</b>	174	202	210	173	220	979
<b>Deputado Federal</b>	<b>21.340</b>	19.294	23.535	21.980	<b>26.870</b>	113.019
<b>Relator Geral</b>	6.559	1.139	1.814	7.330	2.175	19.017
<b>Relator Setorial</b>	63	441	45	2	29	580
<b>Senador</b>	<b>2.756</b>	2.500	3.056	2.860	<b>3.609</b>	14.781

Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

### 3.1.2 Áreas de destinação das Emendas

Na tabela 3.3 podemos visualizar a distribuição das emendas por 20 áreas (funções programáticas) que receberam as 153.022 emendas apresentadas ao orçamento entre 2012 a 2016, chamando atenção para as definidas como prioridades (saúde, saneamento, segurança, educação, transportes e habitação). Essas 6 áreas somam o maior número de emendas, com taxa de empenho de 23%, visto que estas possuem relação com as deficiências sociais do país

As emendas que compõem estes grupos (áreas prioritárias) reuniram um total superior a 88 mil e destas, o maior contingenciamento são destinadas a setores de saúde e educação. Vale ressaltar, que há uma forte intervenção de grupos de pressões, como por exemplo, líderes locais como os governadores, que buscam prevalecer suas preferências. As áreas de políticas públicas, às quais as emendas são destinadas, dão aos autores visibilidade, apoio político e retorno eleitoral.

**TABELA 3.3 - EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO, POR FUNÇÃO**

ÁREA	ANO					TOTAL
	2012	2013	2014	2015	2016	
Administração	76	58	166	73	117	490
Agricultura	2.826	2.517	2.120	1.637	1.718	10.818
Assistência Social	563	433	403	440	762	2.601
Ciência e Tecnologia	421	294	227	238	223	1.403
Comércio e Serviços	1.729	1.441	1.110	1.019	1.002	6.301
Comunicações	6	29	44	7	47	133
Cultura	792	645	735	553	647	3.372
Defesa Nacional	1.019	912	946	1.027	801	4.705
Desporto e Lazer	1.891	2.124	1.802	1.512	1.655	8.984
Direitos da Cidadania	708	636	834	679	775	3.632
Educação	2.432	1.516	1.885	1.266	1.623	8.722
Encargos Especiais	40	79	47	58	64	288
Energia	27	18	25	8	11	89
Essencial À Justiça	130	113	156	142	96	637
Gestão Ambiental	314	330	233	210	214	1.301
Habitação	76	139	21	14	3	253
Indústria	116	73	53	45	57	344
Judiciária	494	240	543	241	351	1.869
Legislativa	57	41	29	6	28	161
Organização Agrária	456	432	288	368	367	1.911

*Continua*

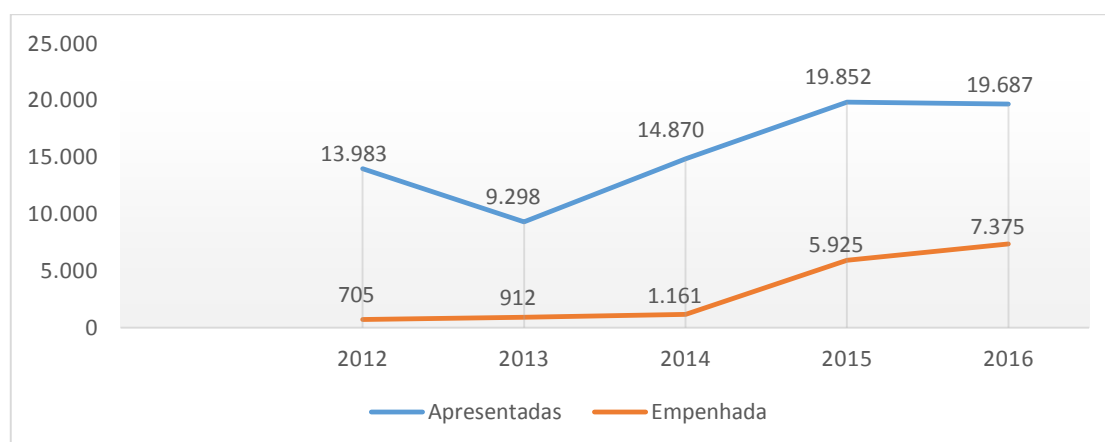
	<i>Continuação</i>					
<b>Previdência Social</b>	108	29	28	19	102	286
<b>Relações Exteriores</b>	15	3	14	10	10	52
<b>Reserva De Contingência</b>	34	16	46	92	148	336
<b>Saneamento</b>	123	43	29	56	34	285
<b>Saúde</b>	13.983	9.298	14.870	19.852	19.687	77.690
<b>Segurança Pública</b>	324	180	210	256	292	1.262
<b>Trabalho</b>	232	168	119	90	143	752
<b>Transporte</b>	426	230	133	112	164	1.065
<b>Urbanismo</b>	2.340	2.456	2.522	3.222	2.762	13.302

Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

A área da saúde obteve o maior número de emendas apresentadas com total superior às 77 mil, já as destinadas ao saneamento, somam apenas 285 emendas, mesmo estando interligadas aos quesitos de saúde pública, percebemos a disparidade em termos de função das áreas por parte dos parlamentares. A segurança pública que também é uma área de extrema importância para o país, só obteve pouco mais de mil emendas nos cinco anos analisados. Com isto, verificamos que há uma tendência maior na destinação de emendas para áreas de educação, esporte e lazer, comércio e serviços, agricultura e urbanismo.

O gráfico 3.2 apresenta as emendas destinadas apenas a área de saúde, uma vez que o orçamento impositivo dá maior visibilidade e destina 0,6%, metade das emendas impositivas obrigatoriamente para esta área.

**Gráfico 3.2 - EMENDAS APRESENTADAS E EMPENHADAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA A ÁREA DE SAÚDE**



Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

Ao longo dos anos descritos, as emendas apresentadas para esta área somaram um total de 77.690 e destas, cerca de 16 mil foram empenhas com taxa de empenho de 20,69%. Em 2013 houve uma queda das emendas apresentadas para este setor e em 2014 verifica-se que com a implementação da nova regra, os parlamentares apresentaram quase 40 mil emendas destinadas à saúde, tendo a taxa de empenho uma média de 33%, com uma tendência de crescimento, assim como proposto pela lei aprovada.

### 3.1.3 – Distribuição das Emendas por Regiões Geográficas

Na tabela 3.4 estão descritas as emendas por unidade geográfica. A destinação das emendas, por parte de Deputados e Senadores, centraliza-se mais em localidades geográficas as quais lhe produzam votos.

Das cinco regiões nota-se que as regiões Norte e Nordeste somam juntas o equivalente a 57 mil emendas apresentadas, que em comparação com a região Sudeste, é quantitativamente inferior, e isto se dá pelo fator de representação estabelecida pela Constituição Federal que estabelece a proporcionalidade populacional, visando o equilíbrio. Lançando um olhar para a região Nordeste, destaca-se que os seus parlamentares apresentam anualmente uma média de 8 mil emendas, os do Centro-Oeste, cerca de 2 mil, Norte, mais de 3 mil da região Sudeste apresentam média de 10 mil e os parlamentares da região Sul apresentam mais de 4 mil emendas anualmente.

**TABELA 3.4 - EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO, POR REGIÕES GEOGRÁFICAS**

Ano	Região				
	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
<b>2012</b>	2437	8579	3358	9765	4893
<b>2013</b>	2025	6489	2598	7333	3598
<b>2014</b>	2320	7709	3080	9445	4209
<b>2015</b>	2527	9265	3211	11967	4117
<b>2016</b>	2261	9463	3459	11496	4648
<b>Total</b>	11.570	41.505	15.706	50.006	21.465

Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

Considerando o número de apresentação e empenho, as regiões possuem as taxas de empenho semelhantes. A região Centro-Oeste tem a taxa de empenho de 26%, em seguida o Norte com 25%, Nordeste com 24,66%, a região Sudeste com 24% e o Sul com taxa de empenho igual a 23%. A região sudeste obteve o maior número de emendas empenhas e em seguida o Nordeste com mais de 10 mil.

### 3.1.4 – Distribuição das Emendas por Partidos Políticos

A seguir qualifica-se as emendas apresentadas levando em consideração os partidos políticos com representação no Congresso. É visível a predominância de alguns partidos sobre outros, o Partido dos Trabalhadores (PT) apresentou ao longo dos anos estudado o total de 21.979 emendas, seguido do maior partido da base do governo e atualmente partido do presidente em exercício Michel Temer, o PMDB (MDB) que apresentou 17.863. O PSDB foi o partido de oposição ao governo que mais teve emendas apresentadas, 13.572. Em seguida vem o PSD, PP e PR. Juntos, esses 6 partidos apresentaram mais de 79 mil emendas, correspondendo a mais de 50% do que foi apresentado entre 2012 a 2016.

**TABELA 3.5- EMENDAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO, POR PARTIDO**

Partido	Ano					Total
	2012	2013	2014	2015	2016	
DEM	1.210	1.149	1.172	1.234	1.266	6.031
PC do B	781	750	839	0	0	2.370
PCdoB	0	0	0	823	859	1.682
PDT	821	775	957	806	956	4.315
PEN	0	0	0	0	72	72
PHS	0	0	0	0	271	271
PMB	0	0	0	0	841	841
PMDB	3.369	3.036	3.989	3.377	4.092	17.863
PMN	77	36	109	93	49	364
PP	1.693	1.487	1.671	1.968	2.391	9.210
PPL	0	39	0	0	0	39
PPS	309	275	403	413	686	2.086
PR	1.424	1.402	1.536	1.365	1.746	7.473
PRB	436	348	378	448	900	2.510
Pros	617	620	768	674	429	3.108
PRP	48	67	71	46	0	232
PSB	1.205	1.305	1.409	1.210	2.004	7.133
PSC	582	626	665	497	860	3.230
PSD	1.715	1.629	1.998	2.023	1.931	9.296
PSDB	2.345	2.127	2.812	2.848	3.440	13.572

*Continua*

	<i>Continuação</i>					
<b>PSL</b>	0	0	0	0	38	38
<b>PSOL</b>	297	125	249	217	351	1.239
<b>PT</b>	4.663	3.750	5.021	4.521	4.024	21.979
<b>PT do B</b>	134	109	123	0	0	366
<b>PTB</b>	851	855	1.042	976	1.300	5.024
<b>PTC</b>	47	24	0	0	43	114
<b>PTdoB</b>	0	0	0	95	191	286
<b>PTN</b>	0	0	0	0	217	217
<b>PV</b>	397	402	454	342	259	1.854
<b>REDE</b>	0	0	0	0	334	334
<b>SD</b>	0	0	0	864	902	1.766
<b>SDD</b>	1.035	858	925	0	0	2.818

Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

Destaca-se partidos como o PSL, que nos 5 anos estudados apresentaram 38 emendas apenas em 2016 e o REDE que foi fundado em 2015 e apresentou no ano seguinte 334 emendas.

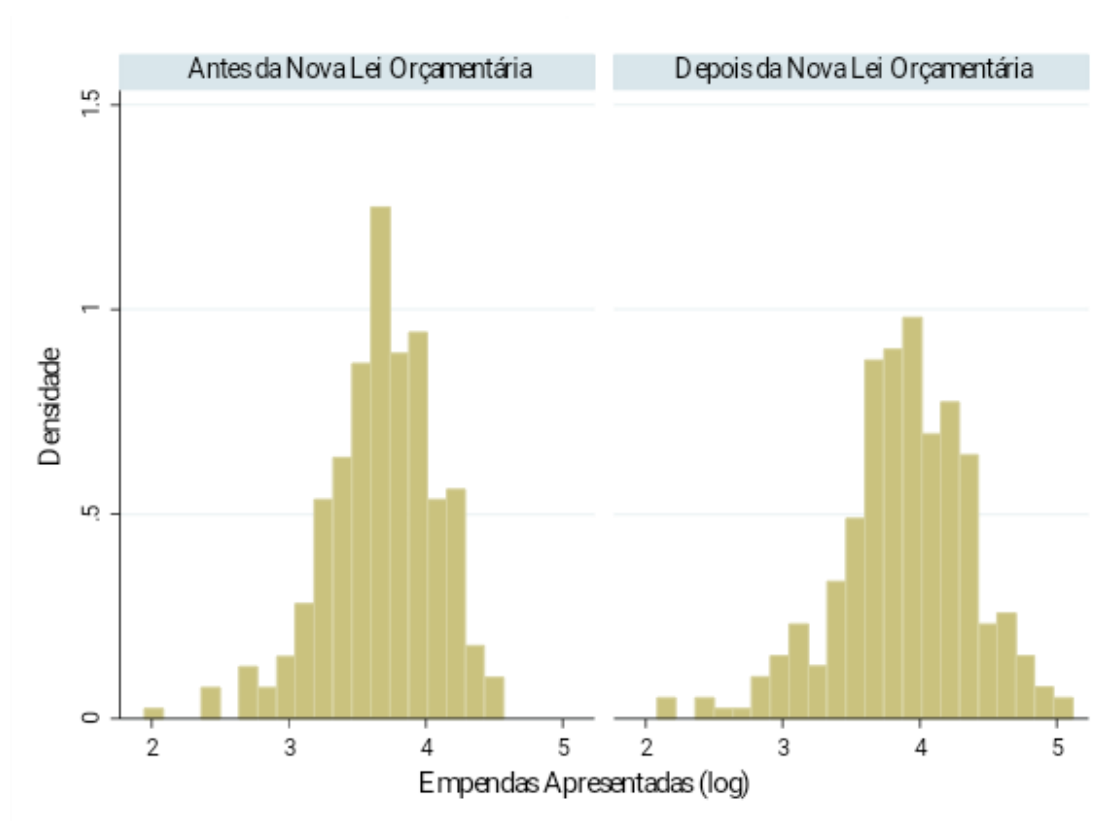
Ainda considerando os partidos políticos, é possível visualizar as diferenças entre estes, em meio a base de apoio ao governo. Por exemplo: os partidos que faziam parte do governo no primeiro mandato da presidente Dilma apresentaram o total de 38.588, com média superior às 7 mil emendas apresentadas, os partidos que estavam fora da base de ambos os governos apresentaram 11.457 emendas. Levando em consideração a mudança de governo no ano de 2016, a base que apoia o governo Temer apresentou neste ano 5.392 emendas, a base do atual presidente é composta principalmente pelo PMDB e PSDB, partidos que têm os maiores números de emendas apresentadas.

Considerando o orçamento impositivo, os partidos que estão fora da base dos governos nos anos de 2015 e 2016 tiveram um aumento no número de emendas apresentadas. Isto pode ser justificado pelo fato de que as emendas deixam de se submeter necessariamente dentro do limite imposto ao Poder Executivo, atribuindo aos parlamentares maiores garantias de terem suas emendas empenhadas.

A distribuição espacial das emendas apresentadas, bem como sua distribuição por função do gasto público e por partido político apresentaram trajetórias variantes no tempo. Contudo, apenas com base na análise descritiva, não é possível saber se, estatisticamente, foi observada uma alteração no padrão da quantidade de emendas apresentadas pelos congressistas brasileiros no tempo abarcado por esta pesquisa.

Necessário se fez, comparar, em termos agregados, o padrão da quantidade de emendas apresentadas antes da mudança institucional e posterior à sua entrada em vigor. Para isto, recorreu-se a apresentação gráfica dos dois momentos no tempo onde emendas ao orçamento público federal foram apresentadas pelos parlamentares, utilizando-se o teste de média não pareado para a identificação de uma possível modificação no padrão da quantidade de emendas apresentadas ao orçamento.

**GRÁFICO 3.3 - DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE EMENDAS APRESENTADAS**



Conforme exposto no Gráfico 3.3, o padrão do quantitativo de emendas apresentadas em 2012, que corresponde ao período anterior a entrada em vigor da nova lei orçamentária, mostrou-se diferente em relação ao ano de 2016, quando a lei do orçamento impositivo flexível já regulava o processo de tomada de decisão para a apresentação de emendas ao orçamento federal. Este diferencial na distribuição dos dados não é apenas visual, mas, estatisticamente significativo, já que a análise de diferença de médias rejeitou a hipótese nula de que aquelas distribuições de dados são iguais, com nível de significância inferior à 1% (a estatística *t* de student em módulo foi

$t = |5,93|$ , com 563 graus de liberdade). Portanto, existe evidência empírica para afirmar que o padrão de distribuição dos dados da quantidade total de emendas apresentadas em 2012 é diferente daquele observado para o ano de 2016, quando a nova legislação já estava em vigência.

Contudo, o teste de diferença de médias é inadequado para comparar um *grupo de controle* com um *grupo de tratamento* quando esses grupos não são idênticos. A presença de características variáveis no tempo, presentes nesses dois grupos - *e.g.* mudança de partido por parte do parlamentar ou mesmo mudança de unidade da federação entre uma legislatura e a outra -, inviabiliza aquela opção metodológica. É condição *sine qua non* para uma análise consistente do efeito de uma política pública sobre o público alvo (*e.g.* impacto de mudanças institucionais sobre o comportamento dos atores sociais) que o padrão diferenciado encontrado na distribuição de dados apresentada no Gráfico 3.3 acima, deva-se, efetivamente, à alteração na legislação acerca do processo de definição do orçamento federal brasileiro. Em outros termos, a pergunta a ser respondida é: *o padrão diferenciado na quantidade de emendas apresentadas pelos congressistas decorre da mudança na regra de orçamentação?* Para isto é preciso isolar o impacto dessa política pública na tomada de decisão dos parlamentares. No capítulo seguinte se buscou responder esta importante questão.

#### 4 – MENSURANDO O IMPACTO DA MUDANÇA INSTITUCIONAL

Nas linhas que se seguem apresenta-se uma exposição da estratégia empírica e do método a que se recorreu para medir o possível impacto na nova legislação orçamentária sobre a quantidade de emendas ao orçamento federal apresentada pelos parlamentares, considerando dois pontos no tempo, a saber, o ano de 2012 e o ano de 2016, e as justificativas pelo método adotado para a testabilidade da hipótese de trabalho.

##### 4.1 Procedimentos Metodológicos

Nesta seção apresenta-se os procedimentos adotados para a execução da pesquisa e inferência nas relações estatisticamente significativas a mudança e avaliação no impacto sobre a apresentação de emendas ao orçamento. A princípio será descrito o desenho da pesquisa, buscando apresentar os pontos sumários, objetivo deste trabalho:

**QUADRO 4.1 - DESENHO DE PESQUISA**

<b>Questão de pesquisa</b>	<i>A mudança na regra orçamentária produziu impacto positivo sobre a quantidade de emendas individuais apresentadas?</i>
<b>Objetivo Geral</b>	Verificar o efeito da mudança orçamentária sobre a quantidade de emendas apresentadas.
<b>Hipótese</b>	O novo arranjo institucional orçamentário brasileiro (orçamento impositivo flexível) elevou a quantidade de emendas apresentadas ao Orçamento da União.
<b>Amostra</b>	Legislatura do Congresso Nacional nos anos de 2012 e de 2016.
<b>Variável Dependente</b>	Quantidade de emendas apresentadas.
<b>Técnicas de Análise</b>	Análise descritiva do padrão da quantidade de emendas parlamentares apresentadas antes e depois da entrada em vigor da nova legislação.  Método <i>diferença-em-diferenças</i> com regressão linear múltipla.

Fonte: elaborado pela autora.

A introdução de uma nova legislação acerca do processo de orçamentação se constitui uma mudança institucional de natureza exógena. Ao entrar em vigor em um determinado período do tempo, a alteração na regra do jogo orçamentário pode distinguir a dinâmica dos congressistas em apresentar emendas ao orçamento. Buscou-se, desta forma, testar aquela hipótese deste trabalho.

Isto posto, foi delimitado dois pontos no tempo que abrange as emendas apresentadas nos anos de 2012 e 2016, restringindo as observações aos Deputados e Senadores que estiveram presentes nos dois momentos analisados. Para a mensuração do impacto, foi criado um banco composto por 557 observações, incorporando o antes e depois para cada parlamentar e serão utilizadas covariáveis que contemplem possíveis alterações nos períodos abarcado na pesquisa, e que aproximem os indivíduos em suas características como parlamentares, visando controlar o efeito de outros fatores sobre a variável de interesse.

As unidades de análise desta pesquisa são as emendas parlamentares apresentadas ao Orçamento da União 2012 e 2016. Esse recorte temporal é justificado pelo fato de não ter disponível os dados da legislatura completa do processo orçamentário sobre a nova regra, por este motivo, faremos a análise em dois pontos que abrangem o antes e depois, possibilitando uma visão inicial sobre a mudança e o impacto causado no comportamento do Legislativo.

Os dados foram coletados a partir de fontes secundárias, por meio de consultas no banco de dados do Portal SigaBrasil, que disponibiliza informações sobre orçamento e finanças para a sociedade, utilizado como instrumento de transparência orçamentária e controle social. Foram também coletadas informações no repositório de dados eleitorais do TSE dos anos disponíveis (1994 a 2014), a fim de contabilizar a quantidade de mandatos dos parlamentares e, assim, calcular os anos e “experiência” no Congresso nacional, com isto, buscamos verificar se os parlamentares com mais tempo de mandato responderam melhor à mudança. Criamos variáveis que envolvem aspectos políticos, tais como: partido, base do governo e espectro ideológico para analisar se os partidos influenciaram na apresentação de emendas. Foram observadas as emendas destinadas a área da saúde, uma vez que o novo modelo impõe que metade das emendas impositivas sejam destinadas a esta. E por fim, acrescentamos aos dados informações sobre os aspectos econômicos do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) medido mensalmente pelo IBGE, buscando entender se este fator produz efeito e

compreendendo se em momentos de instabilidade macroeconômico há inibição na apresentação de emendas pelos parlamentares. Com estas variáveis procuramos justificar o que foi descrito na literatura, traçando um quadro informativo que busca explicar as nuances do novo modelo e as possíveis mudanças na apresentação das emendas. O modelo é composto:

#### QUADRO 4. 2 - VARIÁVEIS QUE COMPÕEM O MODELO

VARIÁVEIS	DESCRIÇÕES	FONTE
<b>Tipo de autor</b>	Deputado Federal e Senador.	Portal Siga Brasil
<b>Quantidade de Emendas Apresentadas (Variável dependente 1)</b>	Quantidade de emendas apresentadas pelos parlamentares nos anos de 2012 e de 2016.	Portal Siga Brasil
<b>Saúde (Variável dependente 2)</b>	Quantidade de emendas apresentadas destinada a área de saúde.	Portal Siga Brasil
<b>Eleito Deputado</b>	Quantas vezes o parlamentar foi eleito deputado federal.	Repositor de Dados do TSE
<b>Eleito Senador</b>	Quantas vezes foi eleito senador.	Repositor de Dados do TSE
<b>Anos Congresso</b>	A partir das variáveis anteriores foi calculado a o total de anos que o parlamentar tem de Congresso Nacional.	Repositor de Dados do TSE
<b>Antes_Depois</b>	Tem por base a mudança orçamentaria, em que “1” representa os dados das emendas do depois da intervenção e o “0” se forem de antes.	
<b>Partido</b>	Variável categórica a partir de uma escala de 1 a 24, concernente aos diferentes partidos políticos representados no Congresso	Portal Siga Brasil
<b>Espectro Ideológico</b>	Variável categoria, com escala 1, 2 e 3, indicando, respectivamente, o direcionamento ideológico do partido entre esquerda, centro e direita. Esta classificação baseou-se em Coppedge (1997).	
<b>Aspecto Econômico</b>	IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) medido mensalmente gerando o índice de inflação.	IBGE

Fonte: elaborado pela autora.

Sabendo que o Congresso brasileiro é fortemente influenciado pelos líderes partidários e pelo jogo de barganha, centralizando as negociações na obtenção de resultados positivos. Adotamos aqui como grupo de tratamento, os Senadores, uma vez que estes possuem mais disciplina, quantidade menor de parlamentares e a duração prolongada dos mandatos (NEIVA, 2011).

O Senado brasileiro por ter um número menor de parlamentares permite que a interação seja feita face a face com a comunicação e trocas mais frequentes e intensa. As relações dentro desta casa acabam por ser mais socializadas em que os indivíduos têm mais chances de obter apoio e também mais expressividade e influências nas negociações. O ambiente é mais favorável a trocas, devido a duração dos mandatos e por ser constituído em sua grande maioria por líderes que tem maior destaque no âmbito regional e nacional, tendo eles ocupado cargos importantes de governo.

Outra questão, que cabe destacar ao lançar um olhar para o Senado Federal, conforme apresentado por Neiva (*op. cit.*), é o forte caráter federativo de representação dos estados com menos fragmentação partidária “como são apenas três senadores por estado, haverá, no máximo, três partidos, sendo vários os casos de dois ou de um único partido por estado” (pág. 309). Com menos fragmentação partidária, os parlamentares são mais centrados em meio a negociações e trocas proporcionando mais equilíbrio.

Com a implementação da nova regra procurando, descrever seus efeitos e aferir seu desempenho no comportamento dos Congressistas brasileiros em matérias orçamentárias, contribuindo com o aprimoramento do debate no âmbito do Legislativo e a análise e eficácia das mudanças instituídas e seus impactos sobre os atores.

Considerando estas características, procuramos comparar estes indivíduos antes e depois da mudança na dupla diferença com o objetivo de apresentar as características não observáveis que podem afetar a propensão dos resultados. Para isto, tem-se dois grupos (tratamento e controle) participantes e não participantes, antes e depois da alteração na regra, utilizando o método Diferença-em-Diferenças, que será descrito abaixo.

#### 4.1.2 Diferença-em-diferenças

O presente método permite-nos verificar o impacto e avaliar a mudança decorrida da implementação do orçamento impositivo, considerando que este muda o

ambiente no qual parlamentares e governo operam. Lançando um olhar para o Congresso Nacional, buscamos compreender as características de Deputados Federais e Senadores para identificar se uns foram beneficiados pela mudança e outros não.

A partir do hoje clássico trabalho de Card e Krueger (1994) o método *DD* ficou consagrado na literatura empírica em razão de seu estimador poder ser empregado quando se têm observações classificadas como *antes* e *depois* de uma intervenção. Os dados são separados em *grupo de tratamento* e *grupo de controle*, onde, o primeiro consiste no conjunto de indivíduos que sofreu a intervenção observada no estudo, ao passo que o segundo grupo contempla os indivíduos que não foram influenciados pelo tratamento.

Neste estudo, o *grupo de tratamento* é formado pelos senadores que apresentaram emendas ao orçamento nos anos de 2012 e 2016, enquanto o *grupo de controle* é constituído pelos deputados federais que apresentaram emendas ao orçamento. Ou seja, nesta pesquisa, os “indivíduos” serão os Deputados e Senadores que apresentaram emendas ao Orçamento da União nos anos de 2012 e 2016.

Ao analisar o impacto da nova regra orçamentária sobre a apresentação de emendas ao Orçamento da União, nossa amostra é dividida em quatro grupos: o grupo dos senadores antes da mudança; o grupo de senadores depois da mudança; o grupo de deputados antes da mudança; e, o grupo de deputados depois da mudança.

No quadro 4.3, temos o esquema metodológico e a medida em que o grupo de controle (deputados federais) e o grupo de tratamento (senadores) se alteram respectivamente entre o antes e depois da modificação na regra, é expresso no esquema teórico do método *DD*.

Posto isto, o objetivo é mensurar as possíveis alterações na apresentação de emendas e qual a magnitude desse impacto derivadas, exclusivamente, da mudança institucional. O esquema teórico do método *DD*, pelo qual testaremos a hipótese deste trabalho, conforme expostos por Ramos (2009), pode ser expresso conforme abaixo:

### QUADRO 3.3 - ESQUEMA TEÓRICO DO MÉTODO DIFERENÇA-EM-DIFERENÇAS

	Participante	Não-Participante	Diferença
Antes	$\beta_0 + \beta_2$	$\beta_0$	$\beta_2$
Depois	$\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3$	$\beta_0 + \beta_1$	$\beta_2 + \beta_3$
Diferença	$\beta_1 + \beta_3$	$\beta_1$	$\beta_3$

Fonte: Ramos (2009).

Matematicamente podemos representar o método com a seguinte equação:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_3 + u \quad [1]$$

Onde,

$Y$  = Escore nos testes após a mudança institucional;

$\beta_1$  = Período posterior a mudança institucional (=1);

$\beta_2$  = Apresentou emendas ao orçamento (=1);

$\beta_3$  = Variável de interação (período posterior à mudança institucional\*apresentou emendas);

$u$  = Termo de erro.

Considerando que os grupos de controle e tratamento não são exatamente iguais e que variáveis observadas podem ser controladas quando da regressão a ser executada para aferição do efeito da nova legislatura sobre a quantidade de emendas apresentadas pelos parlamentares, a equação [1] é reescrita, conforme abaixo, agora incorporando um conjunto de vetores de variáveis de controle, representadas por  $X$ .

$$Y = \beta_0 + \beta_1 + \beta_3 + \sum X\beta_4 + u \quad [2]$$

Assim, a partir da equação [2], as equações dos modelos a ser testado foram definidas como segue abaixo:

$$\ln QTE = \beta_0 + \beta_1[antes\_depois] + \beta_3[senadores] + \beta_4[antes\_depois * senadores] + \sum \beta_5 X + u \quad [3]$$

Chamamos a atenção do leitor, que as variáveis referentes a o tempo de congresso dos parlamentares e espectro ideológico não se mostraram significantes e contaminavam a própria estabilidade do modelo, razão pela qual optou-se por retirar da regressão. A equação de regressão conforme estabelecido na equação 4:

$$\ln QES = \beta_0 + \beta_1[antes\_depois] + \beta_3[senadores] + \beta_4[antes\_depois * senadores] + \sum \beta_5 X + u \quad [4]$$

Onde  $\ln QE$  e  $\ln QES$ , correspondem, respectivamente, ao logaritmo natural da *quantidade total de emendas apresentadas* e a *quantidade de emendas apresentadas na área da saúde*. As variáveis  $[antes\_depois]$  e  $[senadores]$  consistem, respectivamente, em *dummies* para o período anterior e posterior à implementação da nova legislação

orçamentária e para os congressistas senadores. Já a variável [*antes\_depois\*senadores*] consiste em uma variável de interação das *dummies* mencionadas anteriormente, X equivale a um conjunto de variáveis de controle, a saber, *taxa de inflação, partido do senador, unidade da federação do senador, tempo de Senado, ideologia, anos no Congresso*. Por fim, *u* corresponde ao erro estocástico.

A partir deste método podemos isolar os efeitos da mudança institucional ou de uma política pública sobre os indivíduos do grupo de tratamento, tomando a diferença nos valores médios da variável de interesse (emendas apresentadas). Permitindo que possamos comparar Deputados e Senadores em termos da mudança e por meio dele, calcularmos a diferença entre a apresentação das emendas antes e depois da intervenção para cada grupo e este resultado constitui o impacto estimado.

#### 4.2 – Distribuição de Emendas sobre a Nova Regra

Na tabela 4.1, separamos as emendas em dois grupos, as apresentadas individualmente e as coletivas, levando em consideração a nova regra visto que esta poderia influenciar no montante de emendas empenhadas individualmente.

O total de emendas apresentadas sobre a Nova Regra somam 96.793, dentre estas, 81.910 foram apresentadas por Deputados e Senadores e tendo por referência a variável empenho, identificamos que sobre o novo modelo orçamentário, individualmente, tivemos mais de 23 mil emendas empenhadas enquanto que, anteriormente apenas 6.713 foram empenhadas.

**TABELA 4. 1 - EMENDAS EMPENHADAS AO ORÇAMENTO DA UNIÃO, SOBRE A NOVA ORDEM**

<b>Nova Regra</b>	<b>Emendas Coletivas</b>	<b>Emendas Individuais</b>	<b>Total</b>
<b>Antes</b>	2.748	6.713	9.461
<b>Depois</b>	6.722	23.762	30.484
<b>Total</b>	9.470	30.475	39.945

Fonte: Portal SigaBrasil. Elaborado pela autora.

Os dados descritivos apontam para o uso volumoso e recorrente deste recurso que contempla as diversas áreas de políticas públicas com destaque a preponderância da área de saúde a qual o novo modelo orçamentário atribui o mínimo de 0,6% da receita. Nota-se também que a distribuição orçamentária em detrimento aos partidos políticos o PT, PMDB e PSDB predominam cerca de 40% das emendas apresentadas.

O principal foco da mudança na regra orçamentária consiste em impor um valor mínimo a ser destinado para as emendas individuais apresentadas ao orçamento, atribuindo a Deputados e Senadores maiores chances de terem uma fatia do orçamento que possibilite o envio de recursos a regiões, estados, municípios e que produza efeitos positivos para a manutenção de seus cargos.

A partir dos dados descritos acima, temos um panorama das emendas apresentadas no recorte de tempo entre 2012 a 2016. Busca-se compreender se a apresentação de emendas, por parte dos Deputados e Senadores, sofreu impacto explicado pela mudança no processo orçamentário comparando o antes e o depois.

#### *4.3 - Mensurando o Impacto da Mudança Institucional*

Considerando que o orçamento é diversas vezes utilizado por ambos os poderes para obter ganhos (Pereira e Mueller, 2002) a alteração do modelo institucional implica em uma mudança no enfoque, ao transferir ao Congresso maior responsabilidade nas matérias orçamentárias. Posto isto, buscamos verificar se a implementação produziu efeitos.

Ao analisar a apresentação das emendas nos dois momentos que contemplam o antes e depois (2012 e 2016) buscamos verificar as características que levam o indicador de impacto ser diferente entre os grupos de controle e tratamento. A partir do método diferença-em-diferenças, que irá fornecer os parâmetros estatísticos e homogeneidade das variâncias para testar a hipótese deste trabalho.

No quadro abaixo contém o número de observações para cada grupo:

### QUADRO 3.1 – HISTÓRICO DE MUDANÇA DO PRO4.4 - NÚMERO DE OBSERVAÇÕES

	ANTES	DEPOIS	Total
<b>Controle</b>	231	228	459
<b>Tratamento</b>	49	49	98
<b>Total</b>	280	277	557

Fonte: elaborado pela autora.

Buscamos avaliar em que medida o aumento na apresentação de emendas é dada pela mudança na regra orçamentária. Foram construídos modelos de avaliação de impacto com fatores a serem considerados para que a estimativa da referida mudança não seja distorcida. Para tanto, levamos em consideração que o perfil inalterado dos senadores produziu melhores resultados a partir da intervenção, considerando-os como grupo de tratamento e os deputados como grupo de controle a partir do método *DD*.

Podemos verificar, a partir dos dados, que este modelo explica 9% da amostra. O grupo de tratamento composto pelos senadores, apresentou em Diff (T-C) 23% menos emendas que o grupo de controle composto pelos deputados antes da implementação do novo modelo orçamentário. Após a legislação entrar em vigor observamos que o grupo de tratamento continuou a apresentando quantidade menor de emendas em relação ao grupo de controle. No entanto, este percentual caiu para 12%, reduzindo a diferença na apresentação de emendas mais que no entanto este resultado não é estatisticamente significativo.

Buscamos compreender se este aumento é efeito da mudança. Os resultados de Diff-in-Diff apontam que este efeito da diferença existente nos dois momentos não é estatisticamente significativo, e não há evidências empíricas de que a nova legislação orçamentaria fez com que os senadores aumentassem a quantidade de emendas apresentadas. Com isto, a hipótese defendida neste trabalho de que o novo arranjo orçamentário elevaria a quantidade de emendas, não se confirma como descrito na tabela a seguir:

**TABELA 4.2 - AVALIAÇÃO DE IMPACTO PELO MÉTODO DA DIFERENÇA EM DIFERENÇAS**

<b>Resultados</b>	<b>Média</b>	<b>Erro</b>	<b> t </b>	<b>P&gt; t </b>
<b>Antes</b>				
Controle	3.687			
Tratamento	3.456			
Diff (T-C)	-0.231	0.072	- 3.19	0.001***
<b>Depois</b>				
Controle	3.895			
Tratamento	3.771			
Diff (T-C)	-0.124	0.102	1.22	0.222
<b>Diff-in-Diff</b>	0.107	0.128	0.83	0.404
R-quadrado: 0.09				
Inferência: *** p < 0.01; ** p < 0.05; *p < 0.1				

Fonte: elaborado pela autora.

Buscando observar se o modelo está devidamente balanceado, pela tabela 4.3 é possível observar que sim. A variável dependente: quantidade de emendas apresentadas é um bom indicador para testar o impacto entre os grupos controle e tratamento, pois é estatisticamente significativa < 0,01%. As variáveis de controle utilizadas buscam verificar se fatores partidários, econômicos e estados influenciam e produzem diferença na apresentação de emendas:

- 1) buscamos compreender se o partido ao qual pertence o parlamentar, pode influenciar em maior disposição em apresentar emendas;
- 2) se em momento de desestabilidade econômica, tendo aqui a taxa de inflação como *proxy* macroeconômico, há redução na apresentação, e por fim;
- 3) os aspectos regionais que buscam explicar se a localidade ou estado influenciaria em termos de apresentação.

Este teste nos apresenta que antes da nova regra ser executada estas variáveis são estatisticamente adequadas para que possamos tratar e assim mensurar o impacto da mudança institucional, o modelo é estatisticamente significativo:

**TABELA 4.3 - TESTE DE BALANCEAMENTO DAS VARIÁVEIS**

<b>Variáveis</b>	<b>Média Controle</b>	<b>Média Tratamento</b>	<b>Diff.</b>	<b> t </b>	<b>Pr ( T &gt; t )</b>
Emendas Apresentadas	3.713	3.471	-0.241	3.90	0.0001***
Inflação	5.961	5.840	-0.121	4.22	0.0000***
Partido	11.515	9.898	-1.617	1.82	0.0693*
Estado	15.817	13.513	-2.286	1.94	0.0536***

Inferência: \*\*\*  $p < 0.01$ ; \*\*  $p < 0.05$ ; \*  $p < 0.1$

Fonte: elaborado pela autora.

Afim de compreender também a apresentação das emendas, replicamos os testes considerando a área da Saúde, uma vez que metade do percentual impositivo deve ser destinada a esta área.

#### *4.4 - Mensurando o Impacto da Mudança Institucional sobre as emendas destinada a saúde*

A área de saúde constitui uma das mais beneficiadas com a destinação das emendas. É tanto que passou a ser instrumento no novo modelo orçamentário tornando obrigatório os parlamentares a destinar metade do percentual das emendas impositivas. Com isto, realizamos uma nova rodada de testes com o objetivo de verificar se a mudança da regra visando atender as deficiências desta área, produziu impacto sobre a apresentação das emendas.

Os dados com este modelo possui o  $R^2$  de 0,29 e apresenta que o grupo de controle apresentou Diff (T-C) de 25%, menos emendas para a saúde antes, e após a nova regra Diff (T-C) 9%. A diferença entre os grupos nos dois momentos Diff-in-Diff foi de 15 %. Houve o aumento na apresentação para esta área, mas este não pode ser explicado pela implementação da mudança, pois o resultado para esta análise permaneceu sem significância estatística.

**TABELA 4.4 - AVALIAÇÃO DE IMPACTO PELO MÉTODO DA DIFERENÇA EM DIFERENÇAS - EMENDAS APRESENTADAS PARA ÁREA DE SAÚDE**

<b>Resultados</b>	<b>Média</b>	<b>Erro</b>	<b> t </b>	<b>P&gt; t </b>
<b>Antes</b>				
Controle	2.331			
Tratamento	2.076			
Diff (T-C)	-0.255	0.118	- 2.17	0.030**
<b>Depois</b>				
Controle	3.064			
Tratamento	2.966			
Diff (T-C)	-0.098	0.111	0.88	0.379
<b>Diff-in-Diff</b>	0.157	0.163	0.97	0.334
R-quadrado: 0.29				
Inferência: *** p < 0.01; ** p < 0.05; *p < 0.1				

Fonte: elaborado pela autora.

Com base neste modelo, verificamos o seu balanceamento, considerando as mesmas variáveis do modelo anterior e os resultados permaneceram significantes, mostrando que a seleção das variáveis foi adequada para explicar a avaliação de impacto.

**TABELA 4.5- TESTE DE BALANCEAMENTO DAS VARIÁVEIS - SAÚDE**

<b>Variáveis</b>	<b>Média Controle</b>	<b>Média Tratamento</b>	<b>Diff.</b>	<b> t </b>	<b>Pr ( T &gt; t )</b>
Emendas Saúde	2.579	2.300	-0.279	2.85	0.0001***
Inflação	5.961	5.840	-0.121	4.22	0.0000***
Estado	15.817	13.531	-2.286	1.94	0.0693*
Partido	11.515	9.8898	-1.617	1.82	0.0536***

Inferência: \*\*\* p < 0.01; \*\* p < 0.05; \*p < 0.1

Fonte: elaborado pela autora.

A partir dos dados analisados através do método diferença em diferença, podemos dizer que ao avaliar a mudança na regra orçamentaria não temos evidências empíricas que apontem que o aumento na apresentação de emendas por parte dos Senadores no novo arranjo, foi decorrente da EC nº 86 de 2015. Chamamos atenção no resultado aqui apresentado e as possíveis causas que podem ter influenciado: o novo modelo orçamentário pode não produzir impacto sobre a apresentação de emendas em 2016. Trabalhamos apenas com dois pontos comparativos no tempo que abrange o antes e depois. Faz-se necessário a ampliação da série histórica para melhores resultados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a mudança na regra orçamentaria e o impacto produzido com a aprovação da EC nº 86 de 2015 sobre a apresentação de emendas, comparando Deputados e Senadores e suas duplas diferenças, nos dando os resultados efetivos de que para o recorte estudado a mudança na regra orçamentaria não produziu efeito.

Inicialmente chamamos atenção para o recorte temporal desta pesquisa, limitado a apenas dois pontos no tempo, os anos de 2012 e 2016. Este fato é justificado pela ausência de dados disponibilizado pelo governo até julho de 2018 em que as informações para as emendas apresentadas se restringiram ao ano de 2016, não tendo informações completas dos anos consecutivos, o que nos fez optar por uma amostra reduzida, mas que apresentasse as nuances comparativas para analisar o antes e depois do novo modelo.

Uma mudança na regra institucional tende a provocar resultados no comportamento dos indivíduos, uma vez que, as regras institucionais delineiam os elementos necessários para o equilíbrio da interação. Buscando entender a motivação dos parlamentares em aprovar o novo modelo orçamentário e com isto apresentar os resultados produzido pelo orçamento imposto e o impacto causado na apresentação de emendas.

Ao aprovar a implementação do orçamento impositivo, os parlamentares buscam maior autonomia ao que se refere a distribuição de políticas públicas, uma vez que as emendas são instrumento de barganha política, muitas vezes utilizadas nas negociações entre Executivo e Legislativo (Figueiredo e Limongi (2002), Limongi e Figueiredo (2006) e Pereira e Mueller (2002)). A mudança institucional tem por objetivo aumentar a performance na oferta de políticas públicas, aumentando o atendimento as demandas dos eleitores por parte dos parlamentares.

Desta forma, verificamos um aumento na quantidade de emendas apresentadas que em 2012 foi de 31.758 e em 2016 foram apresentadas 33.903. Podemos visualizar uma diferença em termos de números antes e depois. Identificamos também que os senadores por possuir aspectos particulares como descritos por Neiva (2011), respondem melhor a mudança, apresentando mais emendas em comparação aos deputados, isto se deve ao fato de o senado possuir um número menor de parlamentares com menos fragmentação partidária. Notamos que este grupo apresentou mais emendas,

no entanto este resultado não foi estatisticamente significativo quanto a mensuração do impacto provocado pelo orçamento impositivo.

É necessário o aprimoramento de estudos dentro da Ciência Política que visem avaliar o impacto de uma mudança que influencia na regra do jogo que envolve Executivo e Legislativo e que, conseqüentemente, produzem efeitos na distribuição orçamentaria. A questão principal levantada neste trabalho foi que: A mudança na regra orçamentaria produziu impacto sobre a apresentação de emendas individuais?

Ao isolar os resultados, a diferença entre tratamento *versus* controle, antes *versus* depois da política não se mostrou estatisticamente significativa. Com base nos dados aqui apresentados para avaliar o impacto produzido pela nova regra, concluímos que a EC do Orçamento Impositivo não produziu efeito significativo sobre as emendas apresentadas em 2016 na amostra aqui analisada. Os senadores e deputados apresentaram diferença de 10% na apresentação de emendas, sabendo que temos um número menor de senadores, identificamos um crescimento considerável que não se mostrou estatisticamente significativo em termos da mudança. Concluído assim, que a alteração na regra orçamentaria para os anos estudados, não produziu impacto na quantidade de emendas apresentadas.

Este trabalho consiste em um estudo inicial a cerca desta temática, apontando os primeiros achados e contribuindo para uma visão do problema em meio ao uso das emendas parlamentares como captador de votos e governabilidade.

Antes da implementação da mudança, parlamentares dependiam do aval necessariamente do Executivo que traçava suas deliberações para então aprovar e empenhar emendas. A insatisfação dos parlamentares levou a aprovação do novo modelo, que impõem 1,2% da receita para emendas obrigatórias.

Novos estudos devem ser desenvolvidos, analisando uma legislatura completa abrangendo as emendas com caráter impositivo, a fim de replicar o que este trabalho propõe, verificando possíveis mudanças, minimizando a baixa significância, assim como outras variáveis de controle que possam vir a influenciar no aumento de apresentação de emendas. A ausência de dados para os anos posteriores ao orçamento impositivo e o período de um mestrado não permitiu melhores resultados.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados, vol.31, 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 2, pp. 377 a 423,2009.

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.

CARD, David e KRUEGER, Alan “Minimum Wages and Employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania”. American Economic Review, vol. 8, nº 4, pp. 772-784, 1994.

COPPEDGE, Michael. A classification of Latin American political parties. Kellogg Institute Working Paper 244, 1997.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F., Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas Editora,1999.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F., Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303 a 344, 2002.

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

GONTIJO, Vander. Evolução Histórica no Brasil. COFF/CD; **Local e Data**: Brasília, setembro de 2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>.

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

HALL, Peter A. and TAYLOR, Roseary C. R, As Três Versões Do Neo-Institucionalismo. Lua Nova Nº 58, 2003.

KATZNELSON, I. WEINGAST, B., ‘Intersections between historical and rational choice institutionalism’, in Preferences and Situations, New York: Russel Sage, pp. 1–26. 2005.

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

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. BIB, Rio de Janeiro, n. 37, 1.º semestre, pp. 3-38, 1994.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos – Cebrap, n. 76, São Paulo, p.17-41 nov. 2006.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, A. C. The Budget Process and Legislative Behavior: Individual Amendments, Support for the Executive, and Government Programs. Dados vol.2 no.se Rio de Janeiro 2006

MARCH, James & OLSEN, Johan. Rediscovering institution: the organizational basis of politics. Nova York, Free Press, 1989.

MAYHEW, David R. Congress. The Electoral Connection. New Haven/London, Yale University Press, 1974.

MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew Soberg. Presidentialism and democracy in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

MCCUBBINS, Matthew D., NOLL, Roger G. and. WEINGAST, Barry R. Structure And Process, Politics And Policy: Administrative Arrangements And The Political Control Of Agencies. Virginia Law Review Vol. 75:431, 1989.

MELLO, L. H. D. P. “A relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento”. Especialização em Orçamento Público. Programa do Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012.

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

MESQUITA, Lara. Emendas ao orçamento e conexão eleitoral da Câmara dos Deputados brasileira. 2008. 88f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MUELLER, Bernardo. Representação Política Neoinstitucionalismo em perspectiva comparada. Revista Brasileira De Ciências Sociais - VOL. 24 Nº 69.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, pp. 289 a 318,2011.

NORTH, Douglass C. Institutions. The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1. Pp. 97-112, Winter, 1991.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Uma Teoria Da Preponderância Do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS Vol. 15 no 43 junho/2000.

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.

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

RAMOS, Marília P. “Aspectos Conceituais e Metodológicos da Avaliação De Políticas e Programas Sociais”. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 32, jan./jun. pp, 95-114, 2009.

REZENDE, Flavio da Cunha. Analytical Challenges for Neoinstitutional Theories of Institutional Change in Comparative Political Science. *Braz. political sci. rev.* (Online) vol.4 no.se Rio de Janeiro 2009.

SHEPSLE, Kenneth A. and. WEINGAST Barry R. Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* 37:503-519, 1981.

SHEPSLE, Kenneth A. and. WEINGAST Barry R. The Institutional Foundations Of Committee Power *American Political Science Review* Vol. 81 No. 1 March, 1987.

SHEPSLE, Kenneth A. “The Changing Textbook of Congress”. In John E. Chubb e Paul Peterson (eds.) *Can the Government Govern?*, Washington, Brookings Institution, 1989.

SODRÉ, Antônio; ALVES, Maria Fernanda. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudos dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. *RAC*, Curitiba, v. 14, n 3, art. 2, pp. 414-433, Mai/Jun, 2010.