

Título do capítulo	CAPÍTULO 24 ORÇAMENTO IMPOSITIVO DAS EMENDAS COLETIVAS DE BANCADA: INDO ALÉM DO PODER DE EMENDA <i>VERSUS</i> PODER DE AGENDA
Autor(es)	Cristian Jesus da Silva Erlene Maria Coelho Avelino Júlia Marinho Rodrigues
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap24

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO DAS EMENDAS COLETIVAS DE BANCADA: INDO ALÉM DO PODER DE EMENDA *VERSUS* PODER DE AGENDA

Cristian Jesus da Silva¹
Erlene Maria Coelho Avelino²
Júlia Marinho Rodrigues³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo investigar as diferentes racionalidades presentes na aprovação das emendas parlamentares impositivas de bancada. Parte-se da teoria da dupla arena, que prevê a coexistência de incentivos para comportamentos individuais distributivistas, mas também se reconhece que as regras internas de funcionamento do parlamento favorecem a atuação dos partidos. Utiliza-se a estrutura narrativa proposta por Barzelay e Velarde (2004) para rastrear o processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, que instituiu a obrigatoriedade de execução para as emendas coletivas de bancada. O estudo desse caso demonstra que não há contradição entre o comportamento individual e o coletivo.

Em 26 de junho de 2019, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 100, que torna obrigatória a execução de emendas parlamentares apresentadas pelas bancadas estaduais ao orçamento federal. A aprovação de uma nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC) do orçamento impositivo faz parte de uma tendência de maior ativismo do Poder Legislativo em matéria orçamentária, observada nos últimos anos, e de mudanças no padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Esse processo de constitucionalização da obrigação de execução das emendas parlamentares foi iniciado com a Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou impositivas as emendas individuais.

A decisão legislativa de também tornar obrigatória a execução das emendas coletivas de bancadas de parlamentares de estado ou do Distrito Federal lança novos desafios teóricos à ciência política, tendo em vista que os modelos distributivista

1. Mestrando em ciência política no Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB).

2. Mestranda em ciência política no Ipol/UnB.

3. Doutoranda em ciência política no Ipol/UnB.

e partidário de padrão de comportamento parlamentar não seriam suficientes para explicar, de forma isolada, a impositividade dessas emendas coletivas. Além disso, essa mudança institucional demonstra que, apesar dos resultados consistentes da literatura sobre presidencialismo de coalizão, é preciso direcionar mais o olhar para dentro do Legislativo e para a lógica de ação parlamentar, indo além da análise dos pressupostos para a formação das coalizões governamentais.

O objetivo deste capítulo é averiguar as principais razões para a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, considerando aspectos contextuais e institucionais, bem como fatores que influenciaram a decisão dos parlamentares. Essa análise é importante para compreender a lógica do comportamento parlamentar no uso de emendas parlamentares e investigar outras racionalidades existentes, além de um conflito inerente entre o poder de agenda do presidente e o poder de emenda dos congressistas.

O estudo sobre a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 utiliza a estratégia de narrativa analítica, desenvolvida por Barzelay e Velarde (2004) para examinar o episódio, identificando os eventos que se interligam a esse processo decisório e que contribuíram para a mudança institucional. Parte-se dos pressupostos previstos no modelo da dupla arena, que prevê a coexistência de incentivos individualistas com outros tipos de incentivos coletivos existentes na arena Executivo-Legislativo e eleitoral.

Em termos de organização, este capítulo encontra-se dividido da seguinte forma: a seção 2 aborda o referencial teórico que guia a análise, contemplando a agenda de pesquisa sob a racionalidade do comportamento parlamentar e a relação com o orçamento público e as emendas parlamentares; a seção 3 trata da metodologia aplicada no trabalho; na seção 4 é demonstrado o processo de rastreamento da Emenda Constitucional nº 100/2019, conforme a estrutura narrativa utilizada. A seção 5, por sua vez, discute os achados e os resultados das outras seções para abordar o debate sobre a racionalidade do comportamento parlamentar em torno das emendas impositivas, buscando ir além da discussão do poder de agenda *versus* poder de emenda no orçamento público. Por último, na seção 6, são apresentadas as conclusões gerais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção tem a pretensão de fazer uma análise crítica dos modelos explicativos do comportamento parlamentar no presidencialismo de coalizão brasileiro e estabelecer sua relação com o estudo das emendas de deputados e senadores ao orçamento federal. Divide-se em duas partes, sendo a primeira direcionada às perspectivas teóricas do comportamento parlamentar e a segunda aos elementos que correlacionam o comportamento parlamentar ao orçamento, especialmente às emendas parlamentares.

2.1 O comportamento parlamentar

Partindo de um panorama sobre a literatura que busca explicar o comportamento parlamentar no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, podemos identificar vertentes bem delineadas que se distinguem em função das teorias e dos modelos de análise empregados.

Considerando a utilização que os pesquisadores fizeram das variáveis explicativas em seus modelos, chega-se, sem maiores problemas, a três grupos de estudos sobre o Legislativo brasileiro. (...) é perfeitamente possível classificar os referidos grupos pela sua opção teórica, ou seja, pelo conjunto de variáveis explicativas que os autores deram mais significado. Nesse sentido, passaremos a chamar o Grupo I de modelos de arena Executivo-Legislativo, que também poderia ser chamado de modelo de processo decisório; o Grupo II, de modelos de arena eleitoral; e o Grupo III, de modelos de dupla arena (Santos, 2008, p. 7).

Na lógica argumentativa do modelo de arena Executivo-Legislativo, a ação coletiva predomina no comportamento parlamentar em razão dos efeitos dos poderes de agenda do presidente e das instituições do processo decisório que concentram poderes em lideranças partidárias (Figueiredo e Limongi, 2001). Em direção oposta, os argumentos do modelo de arena eleitoral sustentam que o sistema eleitoral, associado ao *mix* institucional do presidencialismo brasileiro, gera a fraqueza dos partidos e leva a comportamentos individualistas no parlamento brasileiro (Ames, 2003). No modelo explicativo de dupla arena, a premissa é a coexistência e coabitação das duas vertentes explicativas anteriores.

Em outras palavras, as regras eleitorais proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente, fragilizando, assim, os partidos na arena eleitoral, enquanto as regras internas do Congresso e os poderes presidenciais tornam o comportamento dos parlamentares extremamente dependente da lealdade aos seus respectivos partidos, fortalecendo estes últimos dentro do Congresso (Pereira e Muller, 2003, p. 737).

Essas vertentes também podem ser diferenciadas em razão das críticas que fazem em relação ao funcionamento do modelo político brasileiro (Rennó, 2006). Os adeptos da lógica da ação coletiva e partidária fazem uma defesa dos aspectos positivos do presidencialismo brasileiro, especialmente da capacidade de coordenação da agenda da coalizão partidária por parte do Executivo e das lideranças legislativas (Santos, 2006; Figueiredo e Limongi, 2006). Dentro dessa visão, o mecanismo político seria eficiente.

Os críticos mais enfáticos ao funcionamento do modelo, no entanto, argumentam que os incentivos ao comportamento individualista e não cooperativo dos parlamentares levam o Executivo a trocar recursos públicos por apoio legislativo através de cargos e emendas parlamentares (*pork barrel*). O sistema seria ineficiente, caro e propenso à paralisia decisória (Ames, 2003; Samuels, 2003).

A existência de incentivos e de comportamentos parlamentares contraditórios baseia outro tipo de crítica. Apesar de o Executivo e as lideranças parlamentares conseguirem estabelecer uma relação de coordenação da base parlamentar na coalizão partidária, tal cooperação é obtida por meio da distribuição dos recursos públicos para os parlamentares – o que seria intermediado pelos líderes dos partidos. Assim, embora o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro funcione com base no mercado de trocas e com perfil localista, paroquial ou clientelista, ele (o sistema) também induz um comportamento parlamentar partidário, coletivo e nacional. O *trade-off* dessa simbiose seria relativamente eficiente, tendo em vista que os custos transacionais das emendas parlamentares são ínfimos em relação ao todo orçamentário (Pereira e Mueller, 2002).

Essa multiplicidade de comportamentos possíveis, associada às características do presidente e à sua capacidade de gerir os conflitos da coalizão, impacta o próprio padrão de relacionamento Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Rennó (2006), ao comentar os achados de Pereira, Power e Rennó (2005a; 2005b), aponta que as instituições do presidencialismo de coalizão brasileiro não padronizam o comportamento dos principais atores políticos do sistema, tornando-o permeável ao oportunismo e à instabilidade – especialmente quando há um alto nível de conflito na relação Executivo-Legislativo. Em sentido bastante semelhante, Abranches (1988; 2018) pontua que há heterogeneidade e disparidades nos comportamentos políticos no sistema brasileiro, variando desde padrões atrasados de individualismo e clientelismo até formas coletivas estruturadas de forma ideológica.

Sendo assim, ainda que diversos estudos tenham se dedicado a identificar determinado padrão de comportamento existente no parlamento brasileiro, é preciso considerar que outros modelos também possam coexistir em mesma intensidade ou nível de influência sobre os resultados da ação parlamentar, inclusive no relacionamento entre Executivo e Legislativo.

Os testes de hipótese desenvolvidos por Amorim Neto e Santos (2003) reforçam essa percepção. Ao aplicar a tese distributivista de comportamento parlamentar (formulada por Barry Ames), eles identificaram comportamentos congruentes e incongruentes com a lógica distributivista a partir do modelo de análise de segredo ineficiente. Um sistema de segredo ineficiente é aquele que não consegue oferecer, claramente, na arena eleitoral, opções de escolha de políticas públicas de caráter geral ou nacional. Isso ocorre em razão do comportamento individualista e paroquialista dos parlamentares. Outras duas características presentes num sistema de segredo ineficiente é a existência de Executivo com forte poder de ação na arena legislativa e de líderes partidários com baixo poder de controle sobre sua bancada. Portanto, o pressuposto do estudo era que o padrão localista e paroquial

seria dominante e que as lideranças partidárias funcionariam como uma espécie de lobistas dos interesses locais perante o Executivo nacional.

Os resultados mostraram um bom nível de contradição, havendo elementos distributivistas que confirmavam e outros achados que contradiziam a tese. A conclusão dos autores foi no sentido de que a descoberta do segredo ineficiente do presidencialismo brasileiro passa pela conjugação de fatores distributivistas e partidários. Desconsiderar qualquer um desses fatores levaria a uma visão muito restritiva da realidade.

Diante disso, a primeira questão trabalhada nesta pesquisa foi identificar se o comportamento parlamentar em torno das emendas ao orçamento público reflete apenas uma lógica de padrão distributivista, como implicitamente trabalha parte da literatura, ou, de outra forma, se também apresenta elementos de um padrão coletivo e nacional.

Nesse aspecto, a emergência da impositividade das emendas orçamentárias ocorrida nos últimos anos parece ser um bom elemento de análise. A criação de orçamento impositivo por PEC de iniciativa do próprio Legislativo – instrumento que bloqueia qualquer exercício do poder de agenda constitucional do presidente – reflete um processo político de construção da preferência majoritária dos congressistas brasileiros sobre o tema e, devido à perenidade desse tipo de norma, pode oferecer elementos de análise dos padrões de comportamento parlamentar a ser observados no futuro.

2.2 Orçamento público e emendas parlamentares

O orçamento público é o instrumento que estima as receitas e despesas do governo para determinado período, definindo, assim, o perfil de alocação dos recursos a serem extraídos da sociedade (Calmon, 2006). Conforme o art. 165 da CF/1988, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecem o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). As metas e diretrizes definidas no PPA e na LDO orientam a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa). Os projetos relativos ao PPA, LDO e LOA, bem como os créditos adicionais, são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (Brasil, 1988, art. 166).

Diferentemente do que ocorria no regime militar, a CF/1988 restaurou a prerrogativa do Congresso Nacional de emendar o orçamento (Rodrigues, 2018). Tais emendas possibilitam acrescentar, suprimir ou modificar determinados

itens do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo e podem ser feitas às receitas e às despesas.⁴

As emendas à despesa são as que geram maior interesse por parte dos parlamentares e são classificadas como de remanejamento, apropriação ou de cancelamento, nos termos do art. 37 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. A emenda de remanejamento propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, se coloca como fonte exclusiva de recursos e a anulação equivalente de dotações constantes do projeto de lei, excetuando as de reserva de contingência. A emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotação e, simultaneamente, como fonte de recursos, anula valor equivalente proveniente de outras dotações e verbas da chamada reserva de recursos. A emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Essas emendas ao orçamento anual também podem ser classificadas em individuais e coletivas. As coletivas podem ser apresentadas por bancadas estaduais e comissões de ambas as Casas; e as individuais, por deputados e senadores (Vesely, 2012). Além dessas, a resolução supracitada dispõe que os relatores também podem apresentar emendas parlamentares.

De acordo com a Resolução nº 1/2006, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais, no valor total definido pelo parecer preliminar do relator. As comissões permanentes do Senado e da Câmara podem apresentar até 8 emendas: 4 de apropriação e 4 de remanejamento. No que tange às emendas de bancadas estaduais, relativas a matérias de interesse do estado e do Distrito Federal, a mesma resolução estabelece que poderão ser apresentadas no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação, além de 3 emendas de remanejamento.⁵

Sobre a discussão das emendas, verifica-se que o debate ocorre principalmente na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Essa comissão acaba sendo o principal campo de disputa e informação no Congresso no que se refere ao orçamento. Embora a legislação determine uma divisão de responsabilidades entre a CMO e o plenário do Congresso, o que predomina na elaboração do orçamento são as decisões da comissão (Rocha, 1997 *apud* Bezerra, 1999).

Analisando essa discussão em torno do orçamento dentro da CMO, é possível observar que a preocupação maior do Poder Legislativo vem sendo com o valor reservado para as emendas parlamentares. Pereira e Mueller (2002) tentam responder por que os parlamentares se contentam com um papel reduzido na elaboração do

4. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>.

5. A Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional ainda estabelece que as bancadas estaduais com mais de onze parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de quinze emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que exceder onze parlamentares.

orçamento. A conclusão dos autores é de que “esse papel, mesmo que limitado, proporciona altos retornos eleitorais, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores serão as chances de reeleição do parlamentar” (Pereira e Muller, 2002, p. 274). Outros autores, como Tollini (2013), relativizam esse papel reduzido, mostrando que, quando se consideram apenas os gastos discricionários – ou seja, aqueles sob os quais o governo tem poder de decisão –, o peso das emendas parlamentares é considerável.

Retomando o modelo distributivista, essa perspectiva considera que as emendas são destinadas a interesses locais e paroquiais de uma clientela eleitoral. Assim, seria de se esperar que as emendas fossem dirigidas a ações tipicamente locais ou a grupos específicos, como obras e assistência social, e não a políticas nacionais de caráter coletivo ou difuso. Desse modo, os parlamentares que fazem parte da coalizão se beneficiam recebendo verbas orçamentárias que, apesar de pequenas em relação à totalidade do orçamento, seriam suficientes para garantir a sobrevivência política. O Executivo, que centraliza a elaboração do orçamento, faz uso estratégico da liberação de emendas a fim de ganhar votos favoráveis a suas propostas (Pereira e Muller, 2002). Por conseguinte, as emendas parlamentares seriam um dos meios utilizados para neutralizar poderes de veto.

Figueiredo e Limongi (2005) se contrapõem a essa ideia particularista da troca de votos pela execução de emendas. Para os autores, o modelo desconsidera a realidade partidária, uma vez que, pela ótica distributivista, o presidente poderia executar emendas às expensas de suas próprias prioridades, sem levar em conta a divisão dos parlamentares em governistas e opositores. Para os autores, a alocação de recursos feita por legisladores é complementar e não contrária à do Executivo. As emendas executadas seriam aquelas que se acomodam no interior do programa de governo, podendo ser de parlamentares da oposição e/ou da situação. Ademais, os autores destacam que, além das emendas individuais, os congressistas podem apresentar emendas coletivas e de relatores, o que contraria a constatação de que o processo orçamentário é orientado exclusivamente para atender interesses individualistas.

Apresentadas essas perspectivas, é possível observar que a literatura aplica os dois tipos de racionalidade do comportamento parlamentar – distributivista e partidário – à execução das emendas parlamentares ao orçamento. Sendo assim, a lógica da ação legislativa no que concerne ao orçamento é explicada tanto pelo modelo de arena eleitoral quanto pelo modelo Executivo-Legislativo apresentados na seção anterior.

Este capítulo parte da premissa de que as escolhas dos parlamentares no que se refere às emendas ao orçamento passa pela conjugação dos fatores distributivistas e partidários, bem como por outros elementos institucionais e incentivos políticos.

Estudos recentes vêm demonstrando a insuficiência e as contradições presentes nos dois modelos para explicar isoladamente a lógica das emendas individuais ao orçamento.

A pesquisa de Mesquita (2008), por exemplo, não confirma a conexão eleitoral mediada pelas emendas. Seu estudo não nega a importância das emendas, ainda que constata que as questões que se mostraram mais relevantes para explicar o sucesso na busca pela reeleição não são locais, mas de cunho político mais amplo. Cada parlamentar adotaria estratégias próprias que variam conforme a trajetória política individual.

Estudo realizado por Melo, Oliveira e Souza (2017) sobre emendas ao orçamento da União entre 2002 e 2014 mostra que a diferença entre a execução de emendas da base e da oposição é pequena. Enquanto a base do governo teve 64,25% das emendas empenhadas, a oposição obteve 63,03% – uma diferença de 1,22%. Cenário semelhante se verificou na classificação por espectro ideológico, sendo que a esquerda obteve empenho de 66,01% de suas emendas constantes no orçamento; a direita, 64,03%; e o centro, 62,67%. Ainda que sejam favoráveis à base e aos partidos ideologicamente mais próximos dos governos no período, os números não mostram uma assimetria relevante para justificar comportamentos diferentes desses grupos na arena política ou eleitoral.

Além disso, os dados do estudo de Melo, Oliveira e Souza (2017) também mostram algumas nuances importantes no comportamento em relação às emendas. Das trinta grandes funções programáticas, as três que mais receberam emendas parlamentares, em ordem decrescente, foram saúde, educação e urbanismo, ou seja, quase metade de todas as emendas. Também foram as mais contempladas na lei orçamentária e as mais empenhadas pelo Executivo. Juntas, saúde e educação – políticas nacionais de caráter coletivo – respondem por 39,24% das emendas aprovadas pelo Legislativo entre 2002 e 2014, bem como por 36,10% das emendas empenhadas pelo Executivo. A função urbanismo, que teoricamente seria mais localista, representou 9,59% do que foi aprovado e 10,15% das emendas empenhadas.

Ou seja, a principal preferência dos congressistas foi por políticas nacionais de caráter geral que compõem a agenda do Executivo, normalmente explicada pela lógica da ação coletiva e partidária. Entretanto, a sutileza dos dados também indica que a destinação geográfica das emendas individuais de deputados e senadores é voltada para os municípios em mais da metade dos casos, de forma que, por esse prisma, prevalece uma ótica localista.

Assim, um padrão importante a ser considerado é que os parlamentares passaram a escolher políticas públicas nacionais executadas localmente como meio de alocação de recursos oriundos de emendas orçamentárias. Ainda que não seja o

comportamento exclusivo ou majoritário, ele representou mais de um terço do montante de emendas de 2002 a 2014.

Como explicar, então, esse comportamento distributivista voltado para ações de caráter geral e coletivo? Segundo Pereira e Rennó (2001), duas estratégias eleitorais parecem estar presentes no comportamento parlamentar, sendo uma orientada por beneficiar os interesse de localidades específicas que os congressistas avaliam como importantes para seu futuro eleitoral, e outra direcionada para a *performance* nacional com a qual esses congressistas também buscam viabilizar sua sobrevivência eleitoral. Sendo assim, parece totalmente factível e adequado que o parlamentar reúna as duas estratégias eleitorais numa só ação legislativa, inclusive na emenda parlamentar. Tal achado também poderia ser explicado por algumas facilidades instrumentais, já que as políticas nacionais contam com mecanismos de transferência de recursos mais “amigáveis”, como repasse fundo a fundo – no caso da saúde e da assistência social – e as transferências regulares automáticas no caso da educação. O nível de institucionalização dessas políticas e a estrutura administrativa tangente a elas também se enquadraria nessa mesma categoria. Nesse sentido, a escolha do parlamentar pode também ser influenciada por essa facilidade na execução, em comparação com as demais áreas, cujos repasses são operacionalizados por intermédio de convênios e dependem de arranjos institucionais sujeitos a uma maior discricionariedade, incerteza e instabilidade.

Ou seja, entre as diversas estratégias presentes, chama atenção o uso de emendas parlamentares localistas a serem executadas através de políticas públicas universais institucionalmente estruturadas no arranjo federativo. Nesse contexto, é relevante constatar a ausência de um quadro discriminatório muito acentuado, indicando que havia uma prática (de certa forma) isonômica entre os diversos perfis de parlamentares – pelo menos até 2014. Isso sugere que, do ponto de vista do Legislativo, a criação de uma regra equânime sobre a execução de emendas parlamentares impositivas não tinha o potencial para gerar divisões ou conflitos internos dentro do parlamento – não haveria perdas individuais consideráveis, mas ganhos mútuos.

Sendo assim, a explicação para a criação de tal regra deve estar relacionada a conflitos entre o Executivo e o Legislativo, já que haveria perdas para o presidente e ganhos para os congressistas na mudança do *status quo*. Uma relação conflituosa entre o presidente e o parlamento pode ser entendida como um risco à execução das emendas parlamentares, o que diminuiria a previsibilidade dos congressistas em relação à implementação de suas estratégias políticas e eleitorais.

Como visto, até 2015, a aprovação de emendas ao orçamento não garantia sua implementação, pois cabia ao governo federal decidir sobre a execução ou não de demanda parlamentar que constasse na LOA (Rodrigues, 2018; Melo,

Oliveira e Souza, 2017). O Executivo determinava quais emendas deveriam ser executadas, usando de extrema flexibilidade e arbítrio na negociação com os parlamentares (Pereira e Muller, 2002). Vários integrantes do Congresso Nacional denunciavam o uso político da execução das emendas nas barganhas com o Poder Executivo (Melo, Oliveira e Souza, 2017).

As reivindicações parlamentares geraram propostas legislativas cujo objetivo era bloquear o contingenciamento ou obrigar a execução das emendas apresentadas (Melo, Oliveira e Souza, 2017). A LDO da União de 2014 foi um passo muito importante nesse sentido. Esse instrumento inseriu, pela primeira vez, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas individuais de senadores e deputados federais.

Essa alteração, inaugurada com a LDO de 2014, foi posteriormente constitucionalizada em 17 de março de 2015, com a promulgação da PEC do orçamento impositivo, que deu origem à Emenda Constitucional nº 86/2015. O contexto político naquele momento era extremamente conflitivo entre o Executivo – início do segundo governo Dilma – e grande parte do Legislativo, especialmente na Câmara dos Deputados, já presidida por Eduardo Cunha.

Com isso, o Poder Executivo ficou obrigado a executar as emendas individuais inseridas na LOA até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, sendo que metade desse percentual foi destinada a ações e serviços públicos de saúde. Embora seja chamada PEC do orçamento impositivo, é importante salientar que apenas uma pequena parte do orçamento, referente às emendas individuais dos congressistas, tornou-se impositiva. O orçamento geral manteve seu caráter autorizativo.

A aprovação dessa emenda constitucional gerou a expectativa de diminuir o poder de barganha do Executivo e fortalecer o Legislativo naquele momento. A literatura aponta que um dos principais fatores para a promoção de alterações nas instituições orçamentárias é o interesse pelo fortalecimento do Legislativo enquanto ator coletivo (Shick, 2001; Praça, 2012). Esse efeito precisa ser averiguado por novas pesquisas, mas alguns trabalhos sobre o tema trazem *insights* importantes.

Rodrigues (2018) apresenta evidências de que o Poder Executivo ainda influencia a execução dessas emendas, tendo em vista que diversas rotinas desse Poder protelam ou impedem a execução das emendas. O Executivo define o ritmo de liberação das emendas e os critérios operacionais para a execução orçamentária. Melo, Oliveira e Souza (2017) concluem que os atores políticos reformularam suas estratégias, mas o jogo das emendas continua na mesma arena: a CMO.

Recentemente, o Legislativo agiu de novo para fortalecer seu poder de agenda. Em 26 de junho de 2019, promulgou uma nova emenda no Congresso Nacional (Emenda Constitucional nº 100/2019), originária da PEC

nº 34/2019, que amplia o escopo de emendas impositivas. O resultado disso foi que as emendas coletivas de bancadas estaduais também passaram a ser obrigatórias, seguindo regras já vigentes para as de autoria individual. Essas emendas corresponderão a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.⁶

Novamente, o contexto da aprovação da PEC é marcado por um ambiente conturbado na relação entre o Executivo (início do governo Bolsonaro) e a maioria do Legislativo, especialmente pela ausência de uma coalizão parlamentar organizada e liderada pelo governo. Contudo, outro elemento também fica aparente: a deterioração das finanças dos entes da Federação e a imposição de medidas fiscais e orçamentárias restritivas por parte da União. Assim como no conflito Executivo-Legislativo, a constrição da capacidade de execução das ações e das políticas públicas por parte do Executivo pode ser classificada como uma ameaça à estratégia eleitoral dos parlamentares, especialmente no que tange à alocação de recursos federais nas suas bases eleitorais. Ao inviabilizar a alocação de recursos ou mesmo os instrumentos federativos tradicionais de execução desses recursos, a agenda restritiva do Executivo pode representar uma ameaça à continuidade de uma prática já consolidada na dinâmica política e eleitoral, de forma a prejudicar também as estratégias de reeleição dos membros do Legislativo.

Por isso, torna-se relevante compreender melhor os motivos que levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 e a lógica de ação parlamentar por trás dessa mudança institucional. Tanto o argumento distributivista como o partidário não demonstram ser individualmente suficientes para explicar essa nova alteração na impositividade das emendas. Além do conflito de interesse entre os poderes, há de se investigar as restrições orçamentárias e fiscais, bem como se os arranjos federativos são fatores explicativos do fenômeno. O federalismo, por exemplo, é um elemento institucional que pode levar a posicionamentos conflitantes com a orientação dos líderes partidários (Araújo e Silva, 2012) e ser mais um fator de influência no comportamento do Legislativo. Assim, uma conjugação de diferentes racionalidades pode ter agido para explicar o forte apoio parlamentar a essa emenda constitucional no Legislativo.

3 METODOLOGIA

Para realizar a análise pretendida neste texto, utiliza-se como recurso metodológico a estrutura narrativa desenvolvida por Barzelay e Velarde (2004). O método proposto pelos autores consiste em uma sistematização dos múltiplos eventos envolvidos em um caso complexo. Para compreender o que levou à aprovação do orçamento impositivo para as emendas de bancadas, é preciso rastrear os acontecimentos e

6. Em 2020, no entanto, esse montante foi de 0,8% da receita corrente líquida (art. 2º, Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019).

as decisões que proporcionaram essa mudança e o contexto em que teve lugar. A construção dessa estrutura narrativa possibilita perceber os efeitos das diversas influências na tomada de decisão dos parlamentares.

Segundo os autores, o produto do esforço narrativo é o relato, que organiza em uma sequência coerente os acontecimentos que compõem um fenômeno. Os eventos e a trama são instrumentos fundamentais para a elaboração de um relato. Um evento, elemento básico da análise, é um conjunto de ações ou ocorrências organizado de acordo com seu significado dentro de uma experiência considerada em sua totalidade. É uma construção conceitual mediante a qual o pesquisador organiza o fluxo de acontecimentos segundo as inquietações investigativas. Já a trama do relato corresponde à organização sequencial dos eventos, que vem a ser o fio condutor que dá sentido aos acontecimentos (Barzelay e Velarde, 2004).

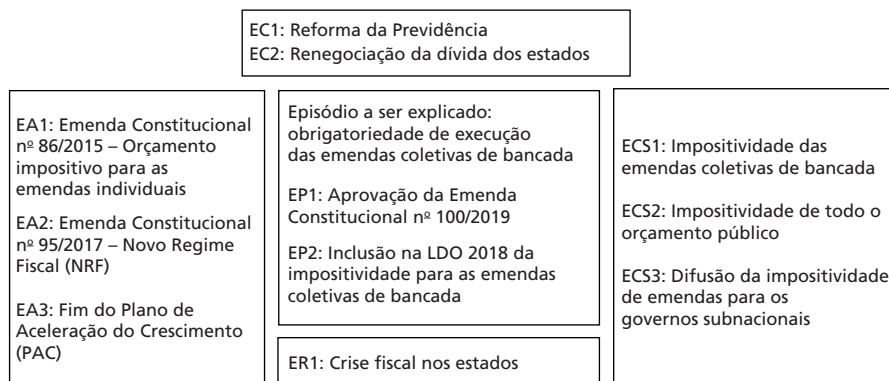
Dessa forma, na aplicação do método narrativo proposto por Barzelay e Velarde (2004), é preciso identificar os diferentes tipos de eventos que fazem parte do fluxo dinâmico do processo estudado. O conjunto de eventos diretamente relacionado ao processo é o episódio central. Trata-se do que se deseja explicar. Além disso, é necessário identificar aqueles eventos que, não sendo parte do episódio, tiveram uma influência significativa nele ou por ele se viram influenciados. Denomina-se evento antecedente (EA) aquele que havia ocorrido antes e que ajuda a explicar o episódio; evento contemporâneo (EC) aquele que também exerceu influência sobre o episódio, mas que temporalmente ocorre de maneira paralela; evento relacionado (ER) aquele que foi influenciado pelo episódio e ocorreu ao mesmo tempo; e evento posterior (EP) aquele que foi influenciado pelo episódio, mas ocorreu posteriormente à ocorrência deste (Barzelay e Velarde, 2004).

Na próxima seção, será feita a aplicação dessa estrutura narrativa ao processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019. Salienta-se que o modelo foi adaptado para este trabalho, tendo em vista a recenticidade do evento principal e a impossibilidade de observação clara dos eventos posteriores. Os eventos consequentes (ECS) serão tratados aqui como possíveis desdobramentos do fenômeno em análise.

4 RASTREAMENTO

A partir da metodologia proposta por Barzelay e Velarde (2004), elaborou-se um diagrama, que tem como objetivo central explicar a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019.

FIGURA 1
Aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019



Elaboração dos autores.

A Emenda Constitucional nº 100/2019 altera os arts. 165 e 166 da CF/1988 para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. Dessa forma, estenderam-se para as emendas coletivas de bancada estadual as mesmas regras relativas às emendas individuais.

Nas subseções seguintes serão detalhados os EAs, ECs, EPs, ERs e ECS relacionados à aprovação da Emenda Constitucional nº 100/95, que é o episódio a ser explicado. Ressalta-se que, neste trabalho, optamos por chamar os EPs descritos por Barzelay e Velarde (2004) de ECS a fim de facilitar a notação. Todavia, o conceito utilizado é o mesmo.

4.1 EA

O primeiro EA mapeado foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares até o limite de 1,2% da receita corrente líquida verificada no ano anterior.⁷

Em relação à execução do orçamento público, consoante o princípio da separação dos Poderes, Executivo e Legislativo possuem perspectivas diferentes. Ao Poder Executivo interessa ter uma programação flexível e genérica, de tal forma que os ajustes possam ser feitos internamente, sem a necessidade de aprovação do Congresso Nacional. No entanto, para os parlamentares, o ideal é a execução do orçamento tal qual aprovado pelas Casas, garantindo assim um maior respeito às decisões do Legislativo.

7. Em realidade, a LDO 2015 (Lei nº 13.080/2015), em seu art. 55, já previa o percentual de 1,2% da receita corrente líquida da União para as emendas parlamentares individuais, mas sem o caráter definitivo que foi alcançado com a emenda constitucional.

Antes da aprovação do orçamento impositivo, havia um desconforto grande dos parlamentares com o contingenciamento – o qual nunca teve regras claras e sempre recaiu, majoritariamente, sobre as programações que não constavam da proposta orçamentária encaminhada originalmente, ou seja, nas emendas acrescentadas pelo Congresso Nacional. Conforme apontado por Rodrigues (2017, p. 167),

esse comportamento do Poder Executivo ao longo dos anos fomentou uma insatisfação crescente dos parlamentares, que inclusive eram pressionados pelos prefeitos, ao não conseguirem cumprir com suas promessas de execução de obras e serviços nas localidades.

Esse cenário de insatisfação também é retratado pelo número de propostas legislativas⁸ apresentado entre 2000 e 2015 a fim de modificar as regras relativas às emendas parlamentares. Diniz (2016) também destaca o papel “empreendedor” desempenhado pelo deputado Henrique Eduardo Alves, que, ao se candidatar à presidência da Casa (2013-2014), colocou a aprovação do orçamento impositivo para as emendas individuais como um de seus principais objetivos. Considerando essas questões, o aumento do conflito entre Executivo e Legislativo no segundo governo Dilma e a janela de oportunidade que se abriu em 2015, entre outros fatores, pela fragilidade do Poder Executivo, aprovou-se naquele ano a Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou os arts. 165 e 166 da CF/1988.

O parágrafo 11 do art. 166 estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais até o montante de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pela União, sendo que metade desse percentual deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 11. 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 (Brasil, 1988).

Para Tollini (2013), a escolha das emendas individuais como alvo da impositividade (em detrimento das emendas coletivas) se deu pela maior possibilidade de associação entre o parlamentar e o eleitor na identificação e no atendimento das demandas locais. Um voto em separado⁹ foi apresentado pelo senador Pedro Taques (2013, p. 17), que afirmou que

essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes.

8. PEC nº 2 e 313, de 2000; 421 e 481, de 2001; 9 e 527, de 2002; 24 e 169, de 2003; 385 e 565, de 2005; 46 e 96, de 2007; 281, de 2008; 321 e 330, de 2009; 20, de 2011; e 145, 152, 189, 192, 201 e 232, de 2012.

9. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>>.

No parecer¹⁰ da CMO sobre a LDO de 2016, ao comentar a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, afirma-se que

o orçamento impositivo é reconhecido como matéria sensível nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Sua missão é, ainda, eliminar ou pelo menos amenizar a possibilidade de uso do principal instrumento de definição das políticas públicas, o orçamento, como meio de pressão por qualquer das instituições, para interferir na autonomia e independência de cada Poder. O novo regime, em sua essência, cria o dever de execução, além de adotar critério de contingenciamento uniforme, evitando-se o uso discricionário da execução orçamentária (Brasil, 2015, p. 5).

Diniz (2016) considera que a aprovação da PEC do orçamento impositivo se insere num quadro institucional mais amplo, com o Congresso retomando algumas prerrogativas e apresentando maiores taxas de ativismo legislativo. O autor também considera que a aprovação da proposta foi um sinal claro de insatisfação da base de sustentação do governo, sendo que o grande promotor da emenda, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), era um dos principais partidos envolvidos na coalizão.

Um segundo evento importante foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o NRF já no governo Temer. Com isso, as despesas primárias passaram a contar com um limitador: em 2017, o teto constituiu-se das despesas executadas em 2016, corrigidas em 7,2%; e de 2018 em diante, vigorando o limite do exercício anterior, atualizado pela inflação de doze meses. O principal objetivo do NRF é limitar o crescimento das despesas primárias, reduzindo-as em relação ao produto interno bruto (PIB) do país por um período de até vinte anos. Dessa forma, reduziu-se ainda mais a potência das emendas parlamentares e projetou-se, a longo prazo, uma constrição da realização da despesa na execução das ações e dos serviços públicos.

Tradicionalmente, o parlamento brasileiro, ao analisar a LOA, não produz um corte de despesas para incorporar suas propostas de alterações. Ao contrário, é feita uma reestimativa da receita para, assim, com esse montante excedente, aplicá-la às políticas públicas consideradas prioritárias pelos deputados e senadores. Conforme pode ser visto na tabela 1, entre 2002 e 2017, o valor aprovado na LOA para as receitas primárias líquidas de transferências foi sistematicamente maior que o valor original encaminhado pelo Poder Executivo na PLOA – com exceção de 2008, 2009 e 2015. E essa diferença foi, majoritariamente, direcionada para as emendas parlamentares.

10. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/lldo/LDO2016/rel_apres/01_Relatorio.pdf>.

TABELA 1
Receita primária líquida de transferências a estados e municípios (2004-2017)¹
 (Em R\$ 1 mil)

Ano	Ploa	LOA	Diferença entre LOA e Ploa
2004	338.371	346.862	8.491
2005	387.462	404.112	16.650
2006	440.051	455.774	15.723
2007	501.576	514.330	12.754
2008	565.588	563.601	1.988
2009	662.348	662.102	246
2010	709.693	729.982	20.289
2011	802.753	825.143	22.391
2012	911.675	937.782	26.107
2013	1.011.261	1.033.266	22.005
2014	1.080.613	1.092.730	12.117
2015	1.217.092	1.205.232	11.861
2016	1.161.588	1.201.121	39.533
2017	1.161.306	1.171.455	10.149

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

Elaboração da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Nota: ¹ Não inclui compensação por desoneração da folha.

Contudo, com a aprovação do NRF, deixou de ser interessante reestimar as receitas, pois o teto de gastos é um limitador às despesas. Almeida e Bijos (2019) pontuam que, uma vez limitadas as despesas, deixou de fazer sentido buscar alternativas que se traduzissem em uma elevação de receitas, visto que esse montante não poderá ser gasto, ao contrário, deverá necessariamente permanecer “esterilizado”, isto é, ser destinado a despesas financeiras ou, ainda, a despesas primárias não sujeitas ao teto.

Como as programações objeto de emendamento parlamentar são, tradicionalmente, pertencentes ao grupo das despesas primárias sujeitas ao teto, desvaneceu-se a motivação política que uma vez incentivou a sistemática da reestimativa (Almeida e Bijos, 2019, p. 20).

Um último EA que merece destaque é o enfraquecimento do PAC. Criado em 2007, o PAC foi um programa do governo federal brasileiro que buscava estimular o crescimento econômico a partir de um conjunto de obras de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias etc.). Havia ainda uma priorização das obras do PAC para a liberação de recursos orçamentários e financeiros. Todavia, o Congresso não tinha poder de definição e tampouco de indicação dessas obras, o que claramente diminuiu a capacidade dos parlamentares de apadrinhar ou de “reclamar os créditos” pelos

empreendimentos. Diniz (2016, p. 33) afirma que “o Executivo estaria roubando o lugar dos parlamentares na hora da entrega de obras públicas de pequeno porte”. Ainda segundo o autor, esse descontentamento era grande inclusive no interior da coalizão governista, o que ajuda a explicar a “facilidade” na aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, pois, com a proeminência do PAC, as emendas foram colocadas em segundo plano.

Outro aspecto mais recente, que merece ser abordado, é o decréscimo de recursos do PAC. Conforme pode ser visto na tabela 2, as despesas referentes ao marcador do resultado primário (RP) 3¹¹ vêm diminuindo a cada ano.

TABELA 2
Obras do PAC: valores autorizados/empenhados (2007-2019)

Ano	RP	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)
2007	3 - PAC	10.617.824.499,37	9.224.046.022,15
2008	3 - PAC	14.086.495.006,29	12.148.106.408,19
2009	3 - PAC	12.587.402.490,12	16.893.350.594,81
2010	3 - PAC	32.418.197.033,00	29.727.741.064,45
2011	3 - PAC	40.439.673.257,00	35.373.768.882,84
2012	3 - PAC	73.954.043.196,00	53.890.715.937,75
2013	3 - PAC	67.026.119.798,00	63.141.627.049,11
2014	3 - PAC	62.092.324.712,00	53.603.616.566,99
2015	3 - PAC	67.306.469.556,00	42.100.086.176,18
2016	3 - PAC	32.072.291.339,00	29.717.566.262,00
2017	3 - PAC	29.030.628.778,00	28.418.910.819,49
2018	3 - PAC	25.294.339.637,00	25.409.807.434,26
2019	3 - PAC	21.969.162.666,00	13.563.651.285,40

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Esse ponto é importante, pois o PAC foi o principal instrumento para o investimento do governo federal nos estados e municípios durante os últimos anos e, ao diminuir o volume desses recursos, há também um comprometimento do desenvolvimento local, que supera inclusive a questão do “apadrinhamento”, pois se não há obras, não há crédito político algum a ser reclamado. Dessa forma, os parlamentares voltaram a ser pressionados por prefeitos e governadores no sentido de garantir recursos adicionais para suas bases eleitorais.

11. LDO 2019: "Art. 6º (...) § 4º O identificador de RP auxilia a apuração do resultado primário previsto no art. 2º, devendo constar do PLDO de 2019 e da respectiva lei em todos os grupos de natureza de despesas (GNDs), identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2019, nos termos do inciso IX do anexo I, se a despesa é: (...) c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3). Não foram consideradas as obras do orçamento de investimento das empresas estatais."

Esse conjunto de eventos antecedentes constitui condições necessárias (mas não suficientes) para a Emenda Constitucional nº 100/2019. O primeiro deles, a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2016, por mostrar o “caminho das pedras” e também por ter se constituído uma espécie de “projeto piloto” para a impositividade de todas as emendas. O segundo evento (instituição do NRF) contribuiu para limitar o poder de emendamento do Congresso Nacional ao tornar inócua a reestimativa de receita, que sempre foi o instrumento usual utilizado pelos parlamentares para “encaixar” suas demandas no orçamento sem o desgaste de efetuar cortes em outras políticas públicas. E, por fim, um enfraquecimento do PAC, que promoveu uma diminuição dos investimentos federais e voltou a despertar o interesse dos atores políticos pelas obras de maior vulto, justamente as que são contempladas pelas emendas coletivas de bancada – objeto da Emenda Constitucional nº 100/2019.

4.2 EC e ER

Dada a ligação identificada entre EC e ER, ambos os eventos serão tratados conjuntamente nesta seção. Concomitantemente à discussão e aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 há a chamada Reforma da Previdência (PEC nº 6/2019) e o Programa de Socorro aos Estados e aos Municípios, Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 149/2019. Ambos os eventos são importantes, pois se relacionam às finanças públicas e à crise fiscal experimentada por União, estados, municípios e Distrito Federal.

A proposta de reforma, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em fevereiro de 2019, sinaliza significativas alterações nos capítulos constitucionais relacionados à seguridade social com também significativos impactos financeiros. Cabe lembrar que, tradicionalmente, a intervenção do Estado brasileiro no campo social se baseou, durante muitos anos, na tecnologia do seguro social, com cobertura limitada e forte caráter corporativista. Todavia, a CF/1988 marcou um ponto de inflexão, com a adoção do conceito de seguridade social. Seu art. 194 prevê que a seguridade social “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988).

Contudo, o discurso do Poder Executivo, ao defender a atual proposta de reforma, é de uma simples reforma atuarial, com vistas a eliminar os privilégios e promover o equilíbrio das contas públicas. Esquece-se (propositalmente) que em todos os países do mundo a previdência social cumpre um papel fundamental nos regimes de proteção social. Por exemplo, no caso brasileiro, a CF/1988, ao instituir a previdência rural, de caráter universal e com regras diferenciadas de contribuição, preconizou uma política altamente desmercadorizante, que ampliou sobremaneira o caráter redistributivo do sistema de proteção social no Brasil. As consequências

dessa ampliação da desmercadorização por parte da CF/1988 foram, por um lado, a redução das desigualdades; por outro, um aumento da disputa pelo fundo público. Não à toa, as propostas de reformas são uma constante, pois os sistemas de proteção social não são uma obra acabada, mas um processo histórico, com avanços e retrocessos.

As ameaças ao sistema de proteção e seguridade social, por conseguinte, têm o potencial de ameaçar as ações e as políticas públicas que foram consolidadas nessa área durante as últimas décadas, com reflexos potenciais maiores nas áreas mais pobres.

O outro evento contemporâneo identificado foi o Programa de Socorro aos Estados, consubstanciado no PLP nº 149/2019, que cria o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF). Trata-se de uma iniciativa para promover o alívio aos estados e municípios mais endividados, que prevê liberação de empréstimos com aval da União para resolver os problemas financeiros imediatos, condicionados à adoção de medidas de ajuste fiscal que permitam a recuperação da capacidade de pagamento dos entes federativos até 2022.

A questão das finanças subnacionais piorou tanto na última década que somente entre 2014 e 2019 foram três tentativas de socorro: LCs nºs 148/2014, 156/2016 e 159/2017. Tais leis promoveram a renegociação das dívidas, mas não foram capazes de solucionar a crise fiscal. O PLP nº 149/2019 tinha o objetivo de oferecer uma solução estrutural, propondo que, para o recebimento dos recursos federais, os entes teriam que cumprir pelo menos três de oito medidas de ajuste fiscal. São elas: i) privatização de empresas e utilização dos recursos para quitação de dívidas; ii) redução dos incentivos tributários; iii) extinção de benefícios aos servidores estaduais ou municipais não previstos para os servidores públicos federais; iv) adoção do teto dos gastos; v) eliminação das vinculações de receitas de impostos não previstas na CF/1988; vi) criação de conta única similar à da União; vii) adoção de medidas voltadas à prestação de serviço de gás canalizado; e viii) adoção do modelo de concessão para os serviços de saneamento básico.

A grave situação fiscal dos estados e municípios comprometeu a oferta de serviços públicos e reduziu drasticamente a capacidade de investimento desses entes. Dessa forma, a crise das finanças e a perspectiva de menor gasto social por parte da União pressionam os entes federados e formam mais um incentivo para a aprovação da impositividade das emendas coletivas, que poderão destinar recursos para essas localidades.

4.3 EP

Como evento principal tem-se a própria aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, mas também se considerou relevante mencionar as alterações promovidas pela LDO 2017, que já anteciparam uma parte do conteúdo constitucional.

No bojo da aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais, a LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015) inovou e estendeu a impositividade para emendas coletivas de bancada, conforme disposto no art. 52-L.

A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,8 % (oito décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015.¹²

Tal dispositivo se repetiu nas LDOs 2017, 2018 e 2019. Inclusive, na LDO 2017, o relator considerou que

a exigência de execução obrigatória para algumas emendas de bancada foi um grande avanço na participação do Congresso Nacional na definição e na execução das políticas públicas que atendem diretamente ao cidadão.¹³ (...) Dessa forma damos prosseguimento ao processo de dar efetividade às propostas feitas pelo Congresso Nacional, que se iniciou com o advento das emendas parlamentares impositivas e agora avança para as emendas propostas pelas bancadas estaduais.¹⁴

Ou seja, claramente há um entendimento dos parlamentares de que a impositividade das emendas representa um ganho para o parlamento e uma modificação expressiva nas relações entre Executivo e Legislativo. Cabe mencionar que a partir da LDO 2017 (Lei nº 13.408/2016), criou-se o identificador de RP 7 para as despesas discricionárias decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual de execução obrigatória, nos termos da própria LDO. Trata-se de um marcador fundamental para que seja feito o acompanhamento da execução das emendas coletivas de bancada.

Quanto à sua tramitação, a Emenda Constitucional nº 100/1995 tem sua origem na PEC nº 2/2015, de iniciativa do deputado Hélio Leite e outros, que, inicialmente, tinham a intenção de alterar o art. 166 da CF/1988, acrescentando os §§ 9-A e 11-A e alterando o § 17 para tornar obrigatória a execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas coletivas (emendas de comissão e de bancada estadual), no limite de 1% da receita corrente líquida.

12. Disponível em: <<https://bit.ly/3BS0wb3>>.

13. Disponível em: <<https://bit.ly/3BTIPuQ>>.

14. Disponível em: <<https://bit.ly/3BRJLmS>>.

Após aprovação de admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJ/CD), a proposta seguiu para a comissão especial incumbida da análise de mérito, que concluiu por um substitutivo. A principal alteração do substitutivo foi a exclusão da impositividade das emendas de comissão e a obrigatoriedade apenas para as programações de caráter estruturante, incluídas por emendas de iniciativa da bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. Importa notar que a estratégia adotada nessa PEC foi parecida com a da aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, utilizando-se uma proposta mais ampla do senador Antônio Carlos Magalhães, que foi modificada para se ter apenas a impositividade das emendas individuais. Aqui, nessa situação, focou-se nas emendas coletivas de bancada, deixando as emendas de comissão para uma “provável” próxima PEC.

Em relação à questão temporal, a PEC levou quatro anos para ser votada em plenário, pois, embora tenha sido aprovada pela comissão especial em 2015, somente em 2019 é que houve a inclusão na ordem do dia do plenário. Novamente, em comparação com a Emenda Constitucional nº 86/2015, foi preciso um momento de fragilidade do Executivo para que se abrisse a janela de oportunidade e a proposta fosse aprovada. Assim, da mesma forma que os ex-presidentes Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha foram fundamentais para a impositividade das emendas individuais, a atuação do presidente da Câmara, Rodrigo Maia, foi crucial. É importante lembrar que tanto em 2015 quanto em 2019 a relação do Executivo com a maioria do Legislativo apresentava um padrão de conflito.

No mesmo dia, 26 de março de 2019, o substitutivo da comissão foi votado e aprovado, com alterações, em dois turnos na Câmara dos Deputados. A aprovação em primeiro turno contou com 448 votos favoráveis e 3 contrários; a votação em segundo turno teve o seguinte placar: 453 a favor, 6 contra, 1 abstenção. Uma aprovação praticamente unânime, mostrando o grau de unidade dos deputados. No Senado Federal, a tramitação também foi rápida, com a aprovação em dois turnos no dia 3 de abril. No primeiro turno, foram 58 a favor, 6 contra, 1 presidente; no segundo, 59 favoráveis, 5 contrários, 1 presidente.

E, por fim, quanto ao conteúdo, a Emenda Constitucional nº 100/2019, ao incluir o § 12 do art. 166, estabeleceu que a garantia de execução de que trata o § 11 (emendas individuais) aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Para 2019, contudo, o limite foi fixado em 0,8% da receita corrente líquida. Ou seja, asseguram-se para ambos os tipos de emendas (individuais e coletivas de bancada) determinados montantes de execução orçamentária (empenho) e financeira

(pagamento). Cabe ressaltar, no entanto, que tal garantia não se aplica a cada programação individualmente, mas sim ao conjunto das emendas. Um estudo técnico da consultoria de orçamento da Câmara dos Deputados concluiu que

do ponto de vista político, quanto ao conflito que se desenvolve no processo orçamentário dentro do Legislativo, e durante a execução, a [emenda constitucional] fixa as seguintes arbitragens quanto às emendas: a) dever de execução na parcela delimitada para as emendas individuais e de bancada estadual; b) necessidade de tratamento isonômico entre os autores das emendas (parlamentares e bancadas); c) contingenciamento das emendas não superior àquele aplicado às demais despesas discricionárias; d) afastamento da obrigatoriedade de execução diante de impedimentos técnicos insuperáveis.¹⁵

Portanto, o que é garantido a cada autor é o tratamento isonômico na execução de suas emendas.

4.4 EC

A estrutura narrativa proposta contempla a identificação dos eventos subsequentes, ou seja, aqueles decorrentes do episódio principal explicado. Contudo, a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 é bem recente e, com isso, não foi possível a utilização do modelo em sua completude. Avaliou-se, contudo, que esse ponto não invalidava a aplicação e considerou-se pertinente apontar alguns possíveis desdobramentos.

O primeiro deles diz respeito à inclusão de novas categorias no rol das despesas impositivas. As emendas dividem-se em individuais e coletivas, sendo que estas últimas podem ser de comissão ou de bancada. As emendas individuais, assim como as coletivas de bancada, já são impositivas; logo, poderá haver pressão para que as coletivas de comissão também incluam a obrigatoriedade de execução. E, no limite, os esforços poderão ser para que (progressivamente) toda a lei orçamentária se torne impositiva. Entretanto, esse ponto conta com forte resistência do Poder Executivo, pois retira por completo sua discricionariedade e, dessa forma, poderá dificultar o cumprimento das metas fiscais.

Outro possível evento consequente é a expansão da impositividade das emendas parlamentares para estados, municípios e Distrito Federal, já que muitos dos interesses que governam os representantes federais se replicam nos subnacionais. Por exemplo, a Assembleia de Minas Gerais já aprovou a obrigatoriedade de execução das emendas individuais dos deputados estaduais. Trata-se, por isso, de promissor campo para estudos verificar como está se dando a difusão desse fenômeno.

15. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT82019PEC342019.pdf>>.

5 ANÁLISE E RESULTADOS

Há nas aprovações de emendas constitucionais que regulamentaram a imposibilidade de emendas individuais e coletivas de bancadas uma redefinição da relação entre Executivo e Legislativo. O quadro dicotômico da literatura sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, de certa forma, também é reproduzido quando se analisa o caso específico de emendas parlamentares. Para muitos, o jogo de barganha existente na relação Executivo-Legislativo passa por polarização entre interesses locais dos congressistas – manifestos nas emendas parlamentares – e interesses nacionais da agenda governamental do presidente.

Para apoiar a agenda governamental de caráter nacional, deputados e senadores pressionariam o presidente a executar emendas parlamentares de perfil localista ou paroquialista. Haveria, por assim dizer, um conflito inerente entre o poder de agenda do presidente e o poder de emenda dos congressistas, que se resolveria na troca de apoio parlamentar à agenda nacional por recursos destinados à clientela eleitoral do parlamentar.

Nesse cenário, duas estratégias parecem se complementar. Para o governo, a melhor estratégia é contemplar a execução das emendas dos parlamentares da base (especialmente daqueles mais disciplinados com a agenda do Executivo) e não executar as emendas da oposição. Para os parlamentares, o ideal seria ter sua emenda executada e a dos adversários, não executada. Ou seja, a melhor estratégia seria desenvolver uma distribuição discriminatória na execução das emendas parlamentares em favor de uma maioria parlamentar governista.

Ocorre que essa lógica discriminatória é totalmente contraditória com a ideia de emendas orçamentárias impositivas, tendo em vista que todos os parlamentares (indistintamente, de base e de oposição) poderiam direcionar os recursos públicos para suas clientelas. Em verdade, a discriminação da execução de emendas parlamentares não parece ser uma evidência forte o suficiente para explicar a barganha de um modelo em que o poder de agenda se contrapõe ao poder de emenda.

Segundo Arnold (1990), o comportamento parlamentar está preocupado em garantir a reeleição. Sob esse prisma, o que vai definir a postura do congressista serão as preferências do eleitorado, sejam particularistas, sejam universalistas. Isso porque o comportamento dos parlamentares estaria condicionado pela repercussão que suas ações têm junto ao eleitorado. Vincula-se, portanto, a formação de preferências com a conexão eleitoral. A questão seria identificar a preferência do eleitorado brasileiro que pudesse justificar os padrões de comportamento parlamentar.

Nesse particular, Arretche (2018) argumenta que a competição política pelos votos dos beneficiários de políticas sociais no Brasil explica a convergência dos partidos pela expansão das ações dessas políticas no parlamento.

As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários dessas políticas, situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição da renda, em categorias concentradas de eleitores interessados na expansão das políticas que os favoreçam. Dado seu tamanho numérico, esses eleitores são decisivos para uma eleição majoritária. Partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às demandas desse eleitorado. A competição política por essa categoria de eleitores contribui, por sua vez, para sua contínua expansão (Arretche, 2018, p. 19).

Assim, as preferências dos eleitores por determinadas políticas sociais passaram a pautar também as preferências dos políticos, criando um ciclo que se retroalimenta. Isso explicaria a opção dos parlamentares por alocar um número considerável de emendas orçamentárias nas políticas de saúde e educação, bem como a opção política do Congresso Nacional em destinar 50% das emendas individuais impositivas para a política de saúde, área do serviço público que geralmente aparece entre os maiores problemas nacionais nas pesquisas de opinião.

Outro aspecto importante em torno das políticas sociais (saúde, educação e assistência) é o arranjo federativo que as envolve. A União adotou uma postura de coordenação federativa dessas políticas públicas, geralmente impondo uma regulação nacional e um sistema de financiamento que induzem suas preferências sobre a Federação. Os municípios, por sua vez, passaram a ser agentes preferenciais da execução dessas políticas.

Nesse quadro institucional, faz todo sentido que os congressistas brasileiros busquem estabelecer alianças com os prefeitos de suas bases eleitorais na alocação de recursos provenientes de emendas orçamentárias, assim como faz todo sentido que as escolhas realizadas entre eles contemplem as preferências dos eleitores.

Haveria, de certa forma, uma agregação de preferências em torno de algumas políticas públicas sociais, como saúde e educação. Uma vez que o Executivo teria interesse em contemplá-las na sua agenda governamental, os eleitores teriam interesse em sua expansão e os prefeitos, em captar recursos de emendas parlamentares para seu território. Os parlamentares, nesse caso, poderiam associar um bom desempenho em tema nacional, realizar acordos políticos importantes para a competição eleitoral e destinar recursos para sua base eleitoral. Esse tipo de arranjo contrapõe a ideia de extrema oposição entre o poder de agenda do presidente e o poder de emenda dos parlamentares, já que haveria uma convergência das preferências no nível macro da política, apesar de divergências quanto à alocação específica dos recursos.

Ao que parece, o jogo de barganha das emendas parlamentares convive com um padrão complexo que associa as preferências do eleitorado, o federalismo e a lógica de dupla arena – tanto pelo viés de conflito do interesse local e a ação

coletiva (Pereira e Muller, 2003) quanto pela lógica da convergência do interesse local com a ação coletiva (Limongi, 2005). Haveria, por assim dizer, outra racionalidade nesse comportamento que transcende a lógica binária do poder de agenda *versus* o poder de emenda.

Quando se analisou a aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019 (e também da Emenda Constitucional nº 86/2015), verificou-se que essa lógica da dupla arena é o que mais bem explica a impositividade das emendas individuais e das coletivas de bancada. Além disso, o Congresso teve uma atuação estratégica ao esperar os momentos de fragilidade do Executivo para garantir a aprovação das PECs.

Outro elemento importante a ser considerado é o arranjo federativo das políticas públicas que são responsáveis por entregar diversos bens e serviços que compõem a preferência do eleitorado. Esse arranjo dispõe de mecanismos institucionais que facilitam e tornam factíveis a execução de emendas alocadas pelos parlamentares no orçamento federal. Sendo assim, é racional que o Congresso institucionalize a execução de emendas diante de ameaças a esse arranjo – sejam ameaças políticas do relacionamento com o Executivo, sejam ameaças financeiras da agenda fiscal restritiva do Executivo.

O rastreamento da Emenda Constitucional nº 100/2019 mostra que um conjunto de fatores contribuiu para sua aprovação. Primeiramente, tem-se um quadro institucional mais amplo de um maior ativismo do Legislativo, que vem de meados dos anos 2000. Segundo, ao mesmo tempo, verificou-se que a proposta partiu de deputados da base de sustentação, tendo sido capitaneada por líderes do próprio governo, além de ter tido votos tanto da oposição quanto da situação.

A janela de oportunidade da Emenda Constitucional nº 100/2016 se abriu em decorrência destes fatores: um Executivo que, embora em seu primeiro ano de governo, enfraqueceu muito rápido (em realidade, nem conseguiu se articular com o Congresso); a possibilidade de descontinuidade, no governo Bolsonaro, do arranjo político formado em torno das emendas parlamentares; e, finalmente, por receio de efeitos de uma política econômica e fiscal restritiva que possa estrangular a capacidade de execução de políticas públicas em todas as esferas de governo.

6 CONCLUSÃO

Este capítulo abordou as diferentes lógicas de ação parlamentar e os principais fatores contextuais e institucionais que levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº 100/2019, que instituiu a obrigatoriedade de execução das emendas coletivas de bancada.

Com o rastreamento do processo de aprovação da emenda, foi possível observar que o comportamento parlamentar é complexo e pode conjugar diferentes racionalidades. Os resultados apontam que não houve contradição entre a lógica individual e a coletiva, já que grande parte das emendas parlamentares localistas seria executada por meio de políticas públicas universais institucionalmente estruturadas no arranjo federativo. Assim, o jogo de barganha das emendas parlamentares convive com um padrão complexo que associa as preferências do eleitorado, o federalismo e a lógica de dupla arena (interesses locais e coletivos), tanto pelo viés do conflito quanto pela lógica da convergência.

Com relação aos fatores explicativos de institucionalização da executoriedade das emendas parlamentares, os resultados da análise mostraram que há um crescente ativismo do Legislativo em torno da governança do orçamento federal e que as ameaças ao *status quo* das emendas parlamentares impulsionaram o movimento de impositividade por parte dos congressistas. Essas ameaças normalmente advêm dos conflitos entre o Executivo e o Legislativo e da restrição fiscal e orçamentária dos entes da Federação, fator que pressiona os parlamentares na alocação de recursos orçamentários.

Por fim, a análise aqui empreendida chama atenção para as diferentes dimensões do comportamento parlamentar na governança orçamentária, especialmente em um arranjo institucional como o brasileiro, que envolve presidencialismo, multipartidarismo, federalismo e centralização na União de recursos para o financiamento das principais políticas sociais. A esses fatores institucionais adicionamos importantes fatores contextuais para compreender as transformações nas negociações das emendas parlamentares ao orçamento da União e a crescente preocupação dos congressistas em garantir que essas emendas sejam efetivamente utilizadas para atender seus interesses políticos diversos.

REFERÊNCIAS

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

_____. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, 2003.

ARAÚJO, S.; SILVA, R. Reflexões e novas agendas de pesquisa para os estudos legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, n. 1, p. 58-74, out. 2012. DOI: <<http://dx.doi.org/10.12660/riel.v2.n1.2012.5847>>.

ARNOLD, D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.

BARZELAY, M.; VELARDE, J. C. C. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social**. Washington: Indes, 2004.

BEZERRA, M. O. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 89, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015.

CALMON, P. Orçamento público no Brasil democrático: reforma política no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 207-212.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, 2005.

_____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, G.; RENNÓ, L. (Ed.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MELO, C. A. V. de; OLIVEIRA, D. R. P. de; SOUZA, S. S. PEC do orçamento impositivo: prevaleceu o poder de emenda sobre o poder de agenda? In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA y la ASOCIACIÓN URUGUAYA DE CIENCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. **Anales...** Montevideo: Alacip, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3dlW38j>>.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na câmara dos deputados brasileira**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Under what conditions do presidents' resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case. **The Journal of Politics**, v. 67, n. 1, 2005a.

_____. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do Congresso no Brasil: "quem manda"? **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005b.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

RENNÓ, L. R. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? *In*: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 259-271.

RODRIGUES, J. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os poderes Legislativo e Executivo. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. p. 151-174.

RODRIGUES, T. A. **Emendas parlamentares individuais**: a relação entre poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015. 2018. Especialização (Monografia) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2018.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. Em defesa do presidencialismo de coalizão. *In*: SOARES, G.; RENNÓ, L. (Ed.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, 2008. Disponível em: <<http://neic.iesp.uerj.br/textos2/Manoel%20Santos.pdf>>.

TOLLINI, H. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11287>>.

VESELY, T. A. **Emendas orçamentárias como instrumento de coordenação no legislativo brasileiro**. Especialização (Monografia) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000.

ARAÚJO, V.; FREITAS, A. Partidos, coalizões e influência sobre políticas públicas no Brasil: um jogo de arenas e *payoffs* variados. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 2016. p. 1-33.

