UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE DE
RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA E CONTABILIDADE

GUSTAVO DE ALMEIDA CAPELLINI

Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro

ORIENTADOR: PROF. DR. CARLOS ALBERTO
GRESPLAN BONACIM

RIBEIRÃO PRETO

2018

Prof. Dr. Vahan Agopyan
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Dante Pinheiro Martinelli
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Fabiano Guasti Lima
Chefe do Departamento de Contabilidade

Prof. Dr. Amaury José Rezende
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade

GUSTAVO DE ALMEIDA CAPELLINI

Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciências. Versão Corrigida. A original encontra-se disponível no Serviço de Pós-Graduação da FEA-RP/USP

ORIENTADOR: PROF. DR. CARLOS ALBERTO
GRESPLAN BONACIM

RIBEIRÃO PRETO

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Biblioteca Central USP Ribeirão Preto

Capellini, Gustavo de Almeida.

Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro.
Ribeirão Preto, 2018.
92 p. : Il. ; 30 cm

Tese de doutorado, apresentada a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Controladoria.
Orientador: Bonacim, Carlos Alberto Grespam.

1. Controladoria. 2. Contabilidade Pública. 3. Processo Orçamentário.

Nome: CAPELLINI, Gustavo de Almeida

Título: Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Controladoria e Contabilidade da Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade de
Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de Doutor.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

AGRADECIMENTOS

Escrevo esses agradecimentos com enorme alegria, pois a tarefa me levou a constatar que conto com a ajuda de muitas pessoas em minha caminhada. Espero ser capaz de demonstrar a justa gratidão a cada um em seu devido momento.

Neste momento, diante da difícil tarefa que é listar as pessoas mais importantes, recorro a um critério que, acredito, irá diminuir a chance de cometer injustiças.

Dedico aqui meus agradecimentos especiais aos professores que me orientaram formalmente ao longo da minha trajetória acadêmica: Profa. Dra. Maisa de Souza Ribeiro; Prof. Dr. André Carlos Busanelli de Aquino; e Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim.

Foram eles que, em diferentes momentos, acreditaram em meu potencial e proporcionaram oportunidades decisivas para meu desenvolvimento como aluno, pesquisador e professor. Graças a eles descobri e passei a desenvolver minha vocação, ganhando um propósito valioso para o trabalho de uma vida.

Esses professores, com enorme sabedoria e paciência, me ajudaram a lapidar competências muito além das acadêmicas. São admiráveis profissionais. E quando foi preciso se mostraram amigos.

Dedico também meus agradecimentos aos demais professores, alunos e funcionários da USP, especialmente da FEA-RP, alguns deles grandes amigos, que me acompanharam ao longo dos anos e tornaram possível essa maravilhosa jornada à qual estou dedicado desde 2005 quando ingressei no curso de graduação em Ciências Contábeis.

Muito obrigado a todos vocês!

Espero e busco a cada dia me tornar um ser humano melhor, para fazer aquilo que me corresponde e honrar os esforços que me foram dedicados.

Gratidão! Um grande abraço,

Gustavo

RESUMO

CAPELLINI, G. A. **Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro**. 46 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

O orçamento impositivo brasileiro, conforme estabelecido na Emenda Constitucional Nº 86 de 2015, normatiza a execução de emendas parlamentares individuais, atribuindo um limite anual para o empenho dessas despesas. Contudo, a liquidação fica sujeita ao Decreto de Contingenciamento do governo, fazendo com que na prática os empenhos não representem qualquer garantia de captação dos recursos pelos congressistas. A literatura de governos de coalizão explica as relações de poder entre executivo e legislativo na barganha política pela distribuição dos recursos. Nesse sentido, o comportamento nas votações em plenário seria decisivo para que os congressistas conseguissem liquidar suas emendas, o que parece não ocorrer na prática. A análise das votações em plenário e das emendas executadas no orçamento de 2017 traz evidências de que o apoio ao governo nas votações não está associado à maior liquidação das emendas parlamentares individuais ao longo do ano. Também se observou que o alinhamento das emendas propostas pelos congressistas ao orçamento executado representa uma alternativa para a distribuição discricionária dos recursos por parte do governo, o que pode ocorrer independentemente da posição do partido na coalizão de governo.

Palavras-chave: Contabilidade pública; orçamento impositivo; emendas parlamentares; governos de coalizão; barganha política.

ABSTRACT

CAPELLINI, G. A. **Execution of parliamentary amendments and Brazilian mandatory budget.** 46 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

The Brazilian mandatory budget, as established in Constitutional Amendment No. 86 of 2015, regulates the execution of individual parliamentary amendments, assigning an annual limit to the commitment of these expenses. However, the liquidation stage is subject to the Government Contingency Decree, in practice, it makes the commitments do not represent any guarantee of funding of the congressmen. The literature of coalition governments explains the power relations between executive and legislative in the political bargain for the distribution of pork barrel. In that sense, the behavior observed in the plenary votes would be decisive for the congressmen to liquidate their amendments, which does not seem to happen in practice. The analysis of plenary votes and the amendments made to the 2017 budget, provide evidence that the support for the government in the votes is not associated with greater liquidation of individual parliamentary amendments during the year. It was also observed that the alignment of the amendments, proposed by the congressmen to the executed budget, represents an alternative for the discretionary distribution of the pork barrel by the government, which can occur independently of the position of the party in the coalition government.

Keywords: Public accounting; mandatory budget; parliamentary amendments; coalition government; pork barrel.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Síntese do Processo Orçamentário Brasileiro.....	33
Figura 2	A Negociação do <i>Pork Barrel</i> no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro.....	44
Figura 3	As EPI no orçamento impositivo.....	46
Figura 4	Histograma da média das votações a favor do governo.....	66
Figura 5	Relação de votos com o governo e o alinhamento das EPI.....	67
Figura 6	Relação de votos com o governo e emendas liquidadas por deputado.....	68
Figura 7	Relação dos votos nas denúncias e a liquidação de emendas	69
Quadro 1	Conjunto de variáveis dos congressistas.....	47
Quadro 2	Conjunto de variáveis para as votações em plenário.....	48
Quadro 3	Votações de denúncias contra o presidente.....	48
Quadro 4	Conjunto de variáveis para a distribuição dos recursos.....	49
Quadro 5	Composição da variável alinhamento das emendas.....	51
Quadro 6	Conjunto de variáveis para o alinhamento das emendas.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Estatística descritiva das emendas.....	50
Tabela 2	Estatística descritiva das variáveis do modelo.....	58
Tabela 3	Média do comportamento de deputados agrupados por partidos políticos em 2017.....	62

Lista De Siglas

CCJC	Comissão De Constituição E Justiça E De Cidadania
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
EPI	Emendas Parlamentares Individuais
ICG	Índice Sintético De Custos De Governo
LDO	Lei De Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei De Responsabilidade Fiscal
PCdoB	Partido Comunista Do Brasil
PEC	Proposta De Emenda À Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional/Patriota
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PL	Projeto De Lei
PLDO	Projeto De Lei De Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto De Lei Orçamentaria Anual
PLP	Projeto De Lei Complementar
PMDB	Partido Do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicano Da Ordem Social
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo E Liberdade
PT	Partido Dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
RCL	Receita Corrente Liquida
REDE	Rede Sustentabilidade
REQ	Requerimento De Urgência
RP 6	Indicador De Resultado Primário
SD	Solidariedade
SIAF	Sistema Integrado De Administração Financeira Do Governo Federal
SIP	Solicitação Para Instauração De Processo
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REVISÃO DA LITERATURA	18
2.1	Ciência política e relações de poder	19
2.2	Governabilidade e governança pública	22
2.3	Lógica do Orçamento Público e Teoria de Agência no Estado	24
2.4	Planejamento orçamentário e a contabilidade pública brasileira	26
2.5	Processo orçamentário brasileiro e emendas parlamentares	31
2.6	Governo de coalizão e <i>pork barrel</i>	38
3	METODOLOGIA	43
3.1	Modelo Teórico	43
3.2	Variáveis do modelo	47
3.2.1	<i>Variáveis das votações em plenário</i>	47
3.2.2	<i>Variáveis da distribuição dos recursos</i>	49
3.2.3	<i>Variáveis de alinhamento das emendas</i>	50
3.3	Tratamento dos dados	53
3.4	Análise estatística descritiva	58
4	RESULTADOS	61
4.1	Análises	61
4.2	Implicações	70
5	CONCLUSÃO	72
	REFERÊNCIAS	75
	ANEXO A - Proposições e votações	85
	ANEXO B - Classificação para alinhamento das emendas parlamentares individuais liquidadas por ministério, unidade orçamentária e tipo de despesa	91

1 INTRODUÇÃO

A controladoria e a contabilidade no setor público tratam do planejamento e monitoramento dos gastos públicos. Esta tese trata o assunto em nível federal, na qual se observa um grande movimento de interesse por estudos que relacionem governabilidade e governança no processo orçamentário. Dessa forma, trata-se também de ciências políticas, dado que a governabilidade em países democráticos apresenta desafios que envolvem relações de poder e conflitos de interesses entre os agentes políticos. Na gestão pública, a governança está relacionada às condições administrativas e diz respeito aos aspectos operacionais da gestão de recursos, como a capacidade do governo de implementar as políticas públicas e sua capacidade gerencial, técnica e financeira. Por sua vez, governabilidade está relacionada às condições políticas e trata a questão da legitimidade para o exercício do poder, além de aspectos políticos do Estado, como o sistema partidário, a forma de governo, as relações entre Poderes e a intermediação de interesses (FONTES FILHO, 2003; SANTOS, 1997).

A literatura de Presidencialismo de coalizão trata da *toolbox* do presidente para manter uma coalizão política, incluindo *pork barrel* e a nomeação de cargos em ministérios. *Pork barrel* é uma metáfora para a apropriação de gastos do governo ao orçamento público. Esses gastos geram negociações políticas entre Poder Executivo e Poder Legislativo, no Brasil o recurso está relacionado às emendas parlamentares individuais (EPI) empenhadas pelos congressistas no orçamento público, pois historicamente se observa o uso discricionário da execução dessas despesas por parte do governo, gerando um processo de barganha parlamentar que influencia o comportamento dos legisladores nas votações em plenário (ALSTON E MUELLER, 2006; BERTHOLINI E PEREIRA, 2017; RAILE; PEREIRA E POWER, 2010).

Entende-se barganha como uma transação fraudulenta, trapaça, ou troca de favores, vantagens e privilégios, no sentido pejorativo (Dicionário Michaelis, 2018). Assim, o termo barganha parlamentar confere um entendimento aproximado do conceito que envolve a negociação do *pork barrel*, referente ao uso de fundos do governo para projetos destinados a agradar eleitores ou legisladores e ganhar votos (Dicionário Oxford, 2018, tradução livre).

Evidências sugerem que o número e a heterogeneidade dos partidos que compõem a base de governo aumentam o custo para se manter uma coalizão (BERTHOLINI E PEREIRA, 2017). Já é sabido que os partidos brasileiros têm baixo conteúdo programático e que o espectro desse conteúdo muda com o tempo (POWER E ZUCCO JR, 2009; 2012). Assim, um menor

conteúdo programático tende a fazer com que a coalizão seja menos associada a políticas públicas ou conceitos e ideias de governo e mais associada a interesses de grupos específicos no curto prazo.

Um vez que esse efeito impacta o orçamento anual, tanto no projeto de lei quanto na aprovação e execução de emendas parlamentares, observa-se uma distorção do orçamento público como instrumento de planejamento, fazendo dele um instrumento base para a barganha na *toolbox* do presidente, provocando um “esgarçamento” do Presidencialismo de coalizão, talvez para aquilo que o Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) chamou de Presidencialismo de cooptação (LINDNER, 2017). Afinal, o que é coalizão no Brasil? A coalizão em torno de ideias e programas ocorre *ex-ante*, contudo, entende-se que a coalização brasileira é fluida, podendo ser alterada a cada votação e dessa forma até romper a barreira da cooptação. Isso implicaria em custos mais elevados, uma vez que os congressistas podem gerar incertezas sobre seu posicionamento antes das votações em plenário para maximizar sua utilidade e barganhar mais recursos. Ao utilizar a aprovação de emendas parlamentares com o propósito de aumentar a governabilidade, o governo deve recorrer apenas às emendas parlamentares individuais, não às emendas coletivas, que por estarem ligadas a questões (instituições/*institutions*) consensuais, não resultam em suporte do Poder Legislativo para o Poder Executivo (PEREIRA E ORELLANA, 2009).

Na literatura está consolidado o estudo das ferramentas de governo para manutenção da coalizão por meio de partidos (LIMONGI, 2006; 2007), o que funciona bem quando os líderes mantêm seus parlamentares votando em bloco. A distribuição do *pork barrel* se dá por meio de projetos concedidos, visando o apoio dos membros do partido em questões de maior importância para os líderes (EVANS, 1994). Mas, indo além, o que parece acontecer no Brasil é a perda de poder dos líderes para manter o voto unido, o que faz com que o presidente tenha que negociar no varejo, com cada parlamentar individualmente. As estratégias de atacado (benefícios coletivos) e varejo (benefícios privados) são entendidas como substitutas e não complementares, assim, quanto mais se utiliza uma, menos precisa utilizar a outra. Dessa forma, o Executivo otimizaria sua estratégia transferindo poder aos aliados, próximos ideologicamente, e recursos via emendas para os congressistas mais distantes (PEREIRA et al., 2016).

A discricionariedade do executivo, no entanto, parece estar perdendo espaço. Em março de 2015 o fenômeno da barganha parlamentar no processo de execução orçamentária sofreu uma mudança significativa em seu *modus operandi*. A Emenda Constitucional nº 86 (EC Nº 86/2015) alterou (artigos 165, 166 e 198) a Constituição Federal de 1988 (CF/88), tirando o

caráter autorizativo da programação orçamentária para dar lugar ao orçamento impositivo. A tentativa de limitar ações discricionárias por parte do governo, com ênfase no contingenciamento dos gastos, é vista como uma vitória por parte dos parlamentares. A grande mudança observada na EC Nº 86/2015 consiste na reserva de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), com base na proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, para emendas individuais dos parlamentares na dotação inicial da Lei Orçamentária Anual. Essa dotação pode ainda sofrer impedimentos de ordem técnica para o empenho (por exemplo, deve-se respeitar que metade do valor seja destinado a despesas com ações e serviços públicos de saúde, conforme § 9º do art. 166 da CF/88), posteriormente, a liquidação das emendas fica sujeita ao cronograma de contingenciamento estabelecido pelo governo, que deverá respeitar a proporcionalidade da participação de cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, no conjunto das dotações orçamentárias iniciais em despesas primárias discricionárias, conforme o art. 54 do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017.

A medida teve impacto na famosa política do “toma lá, dá cá”. Além do interesse da academia, esse fenômeno é discutido com frequência na mídia, inclusive por políticos. Contudo, há ainda uma lacuna na busca por evidências que expliquem esse impacto, notadamente sobre o comportamento dos congressistas em relação às EPI, ou até mesmo em relação a esse possível “esgarçamento” do Presidencialismo de coalizão para a cooptação, que poderia se refletir na compra de votos sob demanda, em votações específicas de grande interesse do governo. É complexo o desafio para relacionar os custos de gerência de coalizão ao apoio legislativo em votações. Na verdade, evidências sugerem não haver relação, ou seja, maiores custos não refletem maior apoio dos parlamentares (e o inverso é verdadeiro), um aparente paradoxo observado, por exemplo, no governo da presidente Dilma Rousseff, quando “mesmo com grande investimento, seja pela criação de ministérios, seja pela liberação de emendas, ou ainda pelo desembolso de maiores recursos dos ministérios, o governo teve pouco apoio às suas iniciativas” (BERTHOLINI, PEREIRA, 2017, p. 545).

É preciso considerar também que as dificuldades para levantamento de dados relativos à execução de emendas parlamentares impõe limitações metodológicas. Até 2013 não existia classificação orçamentária para identificar recursos decorrentes das emendas individuais, dificultando ou mesmo impedindo o acompanhamento detalhado da execução financeira. A introdução do orçamento impositivo em 2014 trouxe consigo o indicador de resultado primário (RP 6), mas só a partir de 2015 o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo

Federal (SIAF) passou a especificar o autor da emenda, por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ainda assim, as dotações orçamentárias de emendas coletivas passaram a ser identificadas só a partir de 2016, com avanços em 2017 para a identificação das emendas referentes às bancadas estaduais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Até a conclusão da pesquisa em agosto de 2018 o SIAFI não informava as datas de liquidação das emendas, o que contribuiria significativamente para o desenvolvimento de estudos mais sofisticados sobre a dinâmica em torno do uso do *pork barrel*. Mesmo diante dessas limitações, os pesquisadores interessados no tema têm criado abordagens criativas capazes de contribuir para uma compreensão mais profunda desse fenômeno. As mudanças normativas, os avanços tecnológicos e a promoção da transparência que ampliam a disponibilidade de informações, assim como o próprio ineditismo das práticas de gerência de coalizão que se pode observar a cada governo, justificam novas abordagens que buscam relacionar o nível de adesão à coalizão de governo com a execução de recursos via emendas parlamentares.

O orçamento impositivo objetiva eliminar a discricionariedade do governo na execução dos gastos públicos, nesse sentido, a EC Nº 86/2015 normatiza a execução das EPI. Porém, a norma estabelece apenas limites rígidos relacionados ao estágio de fixação das despesas, definindo anualmente uma dotação orçamentária para o empenho das emendas individuais dos congressista, mas deixando a liquidação ainda sujeita à discricionariedade do cronograma de contingenciamento. Os próprios reguladores ao desenharem a referida emenda apenas reduziram a publicidade dessa discricionariedade e talvez tenham privilegiado os grupos mais próximos ao governo, que poderiam ter mais informação sobre os tipos de despesa, unidades orçamentárias e ministérios (órgãos de governo) que não seriam alvo futuro de contingenciamento. Se os grupos mais próximos do governo alinharem o empenho na mesma rubrica, conforme os critérios de classificação para alocação das despesas com EPI, isso facilitaria para que o governo não contingenciasse as emendas de seus aliados.

Portanto, a tese faz uma análise do mecanismo adotado na execução das EPI no orçamento impositivo e observa se os grupos mais próximos do governo conseguem o alinhamento prévio empenhando em ministérios, unidades orçamentárias e tipos de despesa que escaparão de contingenciamentos futuros. Adicionalmente, analisa se alguns deputados que não fazem parte da base do governo conseguiriam alinhar suas emendas de forma a evitar o contingenciamento, mesmo sem ter que votar com o governo, em um típico comportamento *free-rider*. Para captar esse fenômeno, o estudo propõe a variável *Alinhamento das emendas*,

que estabelece uma relação entre as emendas empenhadas pelo congressista e a liquidação das emendas conforme o contingenciamento estabelecido pelo governo.

O estudo oferece também uma análise sobre o comportamento dos deputados federais nas votações em plenário. Normalmente, a recomendação do líder para votar contra ou a favor do governo seria um sinal para indicar se a coalizão está sendo preservada. Se o líder deixa o voto em aberto, ou recomenda contra o governo, significa que naquele momento a matéria prevaleceu (voto programático/de conteúdo) ou o partido não estava satisfeito com os benefícios da coalizão e estava em pleno processo de barganha. Assim, existe uma instabilidade de alguns partidos para se manterem na coalizão, mas também do parlamentar para se descolar no próprio partido. Quanto mais isso acontece, mais o processo vai para o varejo da Câmara, ou seja, a negociação se dá com os legisladores em nível individual e não por meio líderes de partidos e bancadas. Assim, em tese, o preço de se manter o apoio sobe para o governo, pois o que mantinha a coalizão dentro de cada partido era a disciplina partidária, consequentemente, o governo passaria a negociar esse apoio (que lhe custava “zero” por parlamentar isolado) por um valor em emendas. Ou seja, o que normalmente era distribuído em cargos e outros benefícios apenas para poucos líderes e parlamentares seniores, por partido, passaria a ser negociado com cada parlamentar.

Além da mudança normativa, o contexto político apresenta particularidades que devem ser observadas. Ao longo da história a política brasileira teve breves (se de fato teve) momentos de calma e estabilidade. O conflito parece prevalecer. A formação de coalizões desafia o pesquisador a compreender conciliações muitas vezes improváveis sob perspectivas simplistas. Contudo, o momento político em que se desenvolve este trabalho oferece toda a complexidade necessária, de forma ímpar e estimulante, exigindo um novo olhar sobre a forma como se faz política e se definem os gastos públicos no Brasil.

A princípio, a coalizão política não é prejudicial ao processo democrático, trata-se de uma prática que viabiliza o apoio parlamentar necessário ao Poder Executivo para colocar em prática seu programa de governo. Contudo, se o *pork barrel* for utilizado também para outras finalidades, rompendo a barreira da coalizão para a cooptação, em tese esse fenômeno pode ser observado em casos específicos, quando a votação dos parlamentares em congresso não está diretamente relacionada às políticas públicas, mas sim à processos investigativos como as Comissões Parlamentares de Inquérito e denúncias de corrupção.

Tem-se então um cenário propício para análise, em 2017 o Brasil viu pela primeira vez um presidente da república em pleno mandato ser denunciado no Supremo Tribunal Federal (STF) sob acusação de organização criminosa e obstrução de Justiça. O líder do Poder Executivo foi absolvido pela Câmara dos Deputados duas vezes. Trata-se de um episódio atípico na (nada tediosa) política brasileira que, por si só, justificaria um olhar cuidadoso sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Adicionalmente, outro elemento importante a se observar consiste no fato de que o presidente acusado já havia contado com o apoio da Câmara dos Deputados em outra votação crucial, quando deixou a vice-presidência e assumiu o governo.

O processo de *impeachment* que cassou o mandato da presidente Dilma Rousseff deixando o cargo ao seu companheiro de chapa, o presidente Michel Temer, é possivelmente a votação mais notável já ocorrida no Congresso Nacional brasileiro, marcando a transição de um governo imerso em crise de governabilidade (e crise para manutenção da coalizão) para um governo extremamente hábil em gerenciar coalizões (não necessariamente com relação aos custos). Sob a perspectiva do Presidencialismo de coalizão o resultado do processo de *impeachment* faz sentido, afinal, Dilma demonstrava sua insatisfação e inabilidade para negociar com os congressistas nesses moldes:

"Não gosto desse negócio de toma lá dá cá. Não gosto e não vou deixar que isso aconteça no meu governo. [...] Perder ou ganhar votações faz parte do processo democrático e deve ser respeitado. [...] A tensão é inerente ao Presidencialismo de coalizão com base partidária. No governo passado perdemos a votação da CPMF, e o céu não caiu sobre nossas cabeças" (Dilma Rousseff, 2012, in Moura Brasil, 2016).

Já em 2011 ao ser questionada sobre o “toma lá dá cá” a presidente afirmara: “eu não dei nada pra ninguém que eu não quisesse” (MOURA BRASIL, 2016). Governando dessa forma Dilma perdeu o Congresso, mas como ganhou a eleição presidencial novamente em 2014 a situação se agravou. Menos de um ano após o início do mandato, em dezembro de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, autorizou a abertura do processo de *impeachment*. Sem Congresso, sem surpresas, Dilma caiu. O Brasil ganhou um presidente no Executivo com experiência como ex-presidente da Câmara, mais do que isso, o Brasil ganhou um presidente considerado do “centrão”, com habilidade para negociar e trocar de lado em momentos importantes. Um novo governo que veio com reformas, algumas tidas como improváveis e impopulares. Ainda que seja considerado o presidente mais impopular da história do país (CNI/IBOPE, 2017; CNT/MDA, 2017), Temer obteve vitórias significativas com o

apoio dos deputados, desde o *impeachment*, passando por denúncias e implementando políticas. O segredo do sucesso em suas próprias palavras:

Não adianta ter má vontade com o Congresso. As pessoas acham que o presidente faz o que quer, mas ele depende do Legislativo e do Judiciário. [...] Eu trouxe o Congresso para o governo comigo. O meu governo é semipresidencialista. [...] Senão, hoje eu não estaria sentado aqui nessa cadeira (Presidente Michel Temer, 2018, in Trindade, 2018).

É nesse contexto, com a proposta apresentada, que se desenvolve o trabalho a seguir. No próximo capítulo apresenta-se a revisão de literatura, posteriormente é descrito o capítulo dedicado à metodologia da pesquisa, seguido pela análise dos resultados e as considerações finais. Enfim constam as referências bibliográficas e anexos do trabalho.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O capítulo de literatura está dividido em sete seções. A primeira trata sobre ciência política e relações de poder, onde são discutidos os principais conceitos que fundamentam essa pesquisa, por exemplo, a própria noção do que é o Estado e a legitimação para exercício do poder.

Por sua vez, a segunda seção aborda os temas da governabilidade e governança pública. Descreve-se um histórico com a origem e evolução dos conceitos, destacando a definição que efetivamente se adequa à proposta desta pesquisa e relacionando-a ao contexto de coalizões entre partidos e forças políticas, com base na literatura de Presidencialismo de Coalizão que trata sobre a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro (tema central da quinta seção de literatura).

Já na terceira seção trata-se da Teoria de Agência no Estado, que auxilia a compreensão da lógica do Orçamento Público a partir do contrato social firmado entre a sociedade e o Estado. Nela são discutidas as particularidades para aplicação dessa teoria em estudos que envolvem o setor público, apresentando os principais fundamentos que permitem entender a relação (de agência) entre governo/gestor público e sociedade/cidadão, incluindo conceitos relacionados à assimetria de informação e *accountability*.

A quarta seção diz respeito ao planejamento orçamentário e a contabilidade pública brasileira, com um breve histórico, destacando suas origens na busca por uma alocação mais adequada dos recursos públicos em cenários de crise, bem como a evolução das técnicas e ferramentas utilizadas. São tratadas diferentes vertentes e tópicos de estudo sobre o tema, por exemplo, apresentam-se as principais dimensões de análise propostas para se estudar o processo de planejamento orçamentário, conectando-o às pesquisas relacionadas também à governabilidade.

A quinta seção aborda especificamente o processo orçamentário brasileiro e o uso de emendas parlamentares. São descritas as leis orçamentárias, as etapas e a dinâmica do processo orçamentário brasileiro que caracterizam e condicionam as relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Nesta seção se esclarece o posicionando do fenômeno observado neste estudo, destacando a importância de se observar o processo na etapa de execução orçamentária, e não apenas o resultado dos gastos. A seção também discute as regras pertinentes ao uso das

emendas parlamentares no processo orçamentário, ferramentas centrais na análise aqui proposta.

Por fim, a última seção deste capítulo apresenta a literatura relacionado ao Presidencialismo de coalizão e o fenômeno da barganha parlamentar pelo *pork barrel*. Aqui procura-se identificar os principais achados em estudos anteriores, verificando semelhanças e divergências entre o caso brasileiro e o que se tem em outros países. A seção merece destaque por trazer as bases que orientam o desenvolvimento teórico e a formulação de hipóteses para análise neste estudo, é nessa linha de pesquisa que se espera contribuir para a literatura a partir de um estudo que esteja na fronteira do conhecimento.

2.1 Ciência política e relações de poder

A ciência política é uma ciência social que estuda o fenômeno político, na teoria e na prática, envolvendo sistemas, organizações, estruturas e processos políticos. O foco, no entanto, está nas manifestações de poder, em última análise, no poder político. Dado que vivemos em sociedades políticas, na realidade todo poder é exercido em âmbito político. Contudo, para que não se perca a identidade com a diluição do objeto de estudo, delimita-se o poder que interessa à ciência política como sendo aquele que está intimamente, ou diretamente, relacionado ao Estado. Por sua vez, a noção de Estado também implica uma designação abstrata, aplicável a inúmeras realidades diferentes. Uma delimitação com linhas gerais imprecisas pode servir em diversos contextos, mas não é possível designar todas as formas de organizações políticas conhecidas a partir de uma definição rigorosa para o que é o Estado (RIBEIRO, 2006).

Dessa forma, conforme Ribeiro (2006), o Estado pode ser compreendido em um nível descritivo e superficial, o que traz problemas para a definição de sua natureza e essência, bem como problemas práticos, por exemplo, na tentativa de delimitar o poder que interessa ao Estado. Como alternativa, o Estado também pode ser compreendido como apenas um aspecto do fenômeno político. Mesmo para um marxista ortodoxo, que a partir da abordagem sociológica dispõe de uma clara noção de Estado, o fenômeno político transcende sempre o fenômeno estatal. Isso ocorre pois, para o marxismo, o Estado tem importância secundária, como um epifenômeno diante de forças econômicas e das relações entre classes que predominam no dinamismo da realidade. (RIBEIRO, 2006).

A noção de poder também requer exame. A princípio, sua conceituação apresenta uma dificuldade semântica, pois a palavra desperta conotações diferentes em sujeitos diferentes. Em teoria, essa dificuldade pode ser superada pela atribuição de definições operacionais, como faz a corrente de sociólogos norte-americanos que estudam *Organization Theory*, e definem poder como “capacidade de influenciar o comportamento de pessoas” (LITTERER, 1964). Essas definições implicam novos questionamentos e emaranhados semânticos (como definir capacidade, influência e comportamento), contudo, o que vale destacar nesse caso, é que a formulação apresentada assume uma definição de poder como entidade metafísica e exterior as relações sociais concretas. O cientista social não pode fazer afirmações sobre a natureza do poder com o mesmo grau de segurança que um químico pode fazer sobre a natureza da água (não considerando as questões filosóficas em torno do conhecimento), quando o faz, cai em subjetivismo inconsciente ou, ainda que julgue estar falando sobre a natureza do poder, trata apenas seu efeitos ou seu funcionamento socialmente perceptível (RIBEIRO, 2006).

Essa noção fica clara nas obras de Michel Foucault (1979; 1987; 1995; 1999a; 1999b), autor bastante discutido na literatura que trata a questão do poder nas organizações (MACHADO, 1979; BURRELL, 1988; McKINLAY, STAREY, 1998; FONSECA, 2001; KNIGHTS, 2002; MOTTA E ALCADIPANI, 2004). Ele não desenvolve uma teoria geral do poder justamente por considerar que não se trata de uma realidade que possui natureza, não existe uma essência do poder definida a partir de características universais. Como destaca Machado (1979, p. 10), “não existe algo unitário chamado poder, mas unicamente formas díspares, heterogêneas, em constante transformação. O poder não é um objeto natural, uma coisa; é uma prática social”.

É importante compreender que as designações cômodas para “poder” são práticas de determinados tipos de relações sociais concretas. Por exemplo, pode-se falar apropriadamente sobre Poder Executivo e Poder Legislativo, entendendo o poder como toda (ou parte de) uma organização formal de uma sociedade política. Para além das definições, dado que o poder não pode ser observado em sua natureza, pode-se observá-lo em funcionamento. Assim, o enfoque da ciência política está nas relações sociais em que o poder se efetiva, pois são nessas relações que uma série de fatores entram em jogo e se influenciam mutuamente, alguns com predominância sobre os outros. O objeto da ciência política é constituído por essas relações que visam impor interesses de grupos ou pessoas em função de uma decisão, e é durante o processo que se pode observar precisamente o funcionamento das relações de poder, confirmando ou

rejeitando as hipóteses estabelecidas. Sobre essas relações de decisão, Ribeiro (2006, p. 181) descreve que:

[...] o poder político (lembradas as restrições feitas anteriormente a este conceito) pode ser imaginado como existindo na medida em que uma pessoa ou grupo de pessoas conduza determinadas situações na direção desejada. Esse poder nunca é inteiramente independente, já que seu exercício é afetado pela situação geral e pelos próprios indivíduos sobre os quais incide. Há um contínuo tomar de decisões em várias órbitas de interesse da coletividade. As ações interpessoais e intergrupais destinadas a afetar ou plasmar tais decisões vão constituir o que poderia ser chamado, aqui, de “relações de decisão”.

Portanto, “centro de decisão” ou “centro de poder” diz respeito ao fato de uma pessoa afetar o curso ou a formulação de uma decisão. Esses centros estão muitas vezes ligados diretamente a posições fixas e definidas formalmente, que as distinguem dos indivíduos que as ocupam, pelo menos em tese, conforme disciplinas como o direito constitucional. Contudo, as posições formais não explicam suficientemente as relações de decisão, pois precisam ser consideradas em relação a elementos informais, o que é tratado na literatura especializada norte-americana como legitimação. A legitimação, portanto, pode ser entendida como a efetivação do poder contido (em tese) na posição formal, mas não se limita a isso, afinal, alguns centros de decisão não se enquadram em uma posição formal. Devido às dificuldades para se estabelecer as condições de legitimação, o cientista político pode estabelecer categorias para análise, por exemplo, pode-se categorizar “influências junto a grupos de pressão” como um fator de legitimação (RIBEIRO, 2006).

Weber (1958; 1974; 1982) explica a burocracia como forma de poder, tendo na figura do Estado o representante legitimador dessa burocracia. A partir dessa ideia, Tragtenberg (1974; 1986; 1989; 2004) e Motta (1981; 1982; 1989; 1990; 2001) estabelecem a relação dialética entre poder e burocracia com base na relação entre organizações e Estado. Enquanto o primeiro foca no poder do Estado, o segundo analisa a burocracia como poder emanado das organizações. Conforme Faria e Meneghetti (2010, p. 15):

Burocracia é poder. Sua condição de estabelecer relações de poder, seja formatando as relações sociais ou instituindo a informalidade em favor de elites que detêm o aparelho burocrático, possibilita a reprodução dos indivíduos nas suas posições sociais ou das organizações na lógica de dominação política e econômica. A burocracia, como racionalidade instituída e mediadora de relações políticas e econômicas, apresenta-se como espaço das lutas sociais. Entretanto, esse espaço beneficia geralmente aqueles que detêm o domínio desse espaço e que têm a posse dos meios de criação e instituição das racionalidades. Sendo o poder um atributo coletivo, de grupos organizados, a burocracia torna-se instrumento de dominação e de controle

social. A superioridade técnica da burocracia moderna possibilita o estabelecimento do poder. A adoção da técnica e de seu permanente aprimoramento faz da burocracia um sistema de dominação baseado na reprodução da dominação da natureza, inclusive do homem em relação ao próprio homem.

Por fim, as condições de legitimação dependem do trabalho a ser realizado, levando em conta a extensão e a natureza das hipóteses formuladas. Assim, para que se estabeleçam as categorias de análise neste estudo, é importante determinar as relações concretas entre os agentes envolvidos no processo decisório, bem como os fatores condicionantes das percepções dos agentes envolvidos em função de valores e necessidade grupais e individuais (RIBEIRO, 2006). Nesse sentido, as relações definidas neste trabalho dizem respeito aos Poderes Executivo e Legislativo no processo burocrático de execução dos gastos públicos, explorando portanto, fatores que condicionam a percepção desses agentes políticos na tomada de decisão, que poderá (ou não, se houver conflitos de interesse) ser orientada em função de valores e necessidades do grupo de interesse que eles devem representar, neste caso, a população brasileira.

2.2 Governabilidade e governança pública

A literatura sobre governabilidade e governança se proliferou conforme surgiram os desafios de reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global. No Brasil, os trabalhos de Melo (1995), Diniz (1995; 1996) e Santos (1997), contribuíram com uma extensa revisão de literatura e analisaram questões importantes relacionadas à: origem histórica dos conceitos; causas da crise de governabilidade; diagnósticos e sugestões para os problemas encontrados; fatores exógenos e endógenos; dificuldades com o tipo de regime político; *trade-offs* entre eficiência econômica e política; e diferentes dimensões da questão (política, econômica, organizacional e gerencial).

Nos primeiros trabalhos sobre o tema, Huntington (1965; 1968; 1975) tratou a crise de governabilidade como fruto dos excessos da participação e sobrecarga de demandas, e indicou que o funcionamento adequado dos sistemas políticos depende do equilíbrio entre as instituições agregadoras de interesses (*input*), sobretudo os partidos políticos e as instituições governamentais que regulam e implementam as políticas públicas (*output*). Assim, o enfraquecimento das instituições políticas se dá com a falência de *outputs* e a deslegitimação da autoridade. Para o autor a melhor solução seria autoritária, os países em desenvolvimento

precisariam enfatizar a ordem, não a democracia, criando um Estado forte, com predomínio do Poder Executivo e insulamento burocrático para controlar a participação social e garantir a eficácia e a racionalidade das políticas públicas.

Uma segunda geração de análises sobre governabilidade foi liderada por agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). De maneira geral, o termo *governance* passou a ser associado à *good governance* ou *good government*, tratando as condições de sustentação das políticas de ajuste em um contexto democrático. A governabilidade passou então a ser tratada como requisito para o desenvolvimento sustentado, incorporando a equidade social e os direitos humanos ao crescimento econômico, uma noção mais ampla, intrinsecamente ligada à capacidade governativa (SANTOS, 1997).

Conforme os estudos de Melo (1995) e Santos (1997), tem-se a ideia de capacidade governativa em um contexto de ampliação do conceito de *governance*, que tornou cada vez mais difícil distingui-lo do conceito de governabilidade. De fato, as discussões a respeito de *governance* passaram a tratar o *modus operandi* das políticas governamentais, como questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, ao *mix* público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas. Contudo, o conceito não se restringe aos aspectos operacionais, sejam eles gerenciais, administrativos, ou o próprio funcionamento eficaz do aparelho de Estado. Ele incorpora questões sobre os padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, bem como os arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações econômicas, incluindo, além dos mecanismos tradicionais como partidos políticos e grupos de pressão, as redes sociais informais (fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos (MELO, 1995; SANTOS, 1997).

Neste trabalho a governabilidade se adequa ao conceito proposto por Melo (1995) e Diniz (1995; 1996), ou seja, refere-se às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, como as características do sistema político, a forma de governo e, notadamente, as relações entre os Poderes e o sistema de intermediação de interesses. Essas questões serão exploradas (no capítulo 2.6) à luz da literatura do Presidencialismo de coalizão, teoria consagrada em 1988 pelo cientista político Sérgio Abranches, que define a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro. De maneira geral, a coalizão diz respeito a acordos entre partidos (normalmente para ocupar cargos no governo) e alianças entre forças políticas (difícilmente em torno de ideias ou programas). Em sistemas

multipartidários, nos quais há mais do que dois partidos relevantes disputando eleições e ocupando cadeiras no Congresso, dificilmente o partido do presidente possuirá ampla maioria no Parlamento para aprovar seus projetos e implementar suas políticas (ABRANCHES, 1988; CODATO E COSTA, 2006; MARTUSCELLI, 2010).

2.3 Lógica do Orçamento Público e Teoria de Agência no Estado

A Teoria de Agência é bastante utilizada no desenvolvimento das pesquisas administrativas e contábeis, principalmente quando se tratam de estudos empíricos por meio da abordagem positivista. Ela busca explicar as relações contratuais entre membros de uma organização motivados exclusivamente pelos seus interesses. Nessa relação, o principal delega certos poderes de decisão ao agente, que por sua vez deve prestar algum serviço em seu benefício (VALCEMIRO, KASSAI E KASSAI; 2000).

Existem duas abordagens principais para essa teoria, a teoria positivista do agenciamento e a teoria do principal/agente. Enquanto a primeira está preocupada em identificar as várias alternativas de contrato, a segunda busca determinar o contrato ótimo entre o principal e o agente (EISENHARDT, 1989). O não cumprimento desse contrato ótimo resulta em custos de agenciamento, que consistem na soma das despesas de monitoramento pelo principal, das despesas com cobertura de seguros e das perdas residuais (JENSEN E MECKLING, 1976). As perdas residuais nem sempre são facilmente mensuráveis, mas jamais devem ser desconsideradas, elas são “decorrentes das divergências de comportamento ocorridas entre as decisões tomadas pelos agentes e as decisões que maximizariam o bem-estar do principal” (VALCEMIRO, KASSAI E KASSAI, 2000, p. 10).

Embora seja bastante explorada em estudos que envolvem organizações com fins lucrativos, a Teoria de Agência também pode ser aplicada em outros tipos de organizações, desde que compreendidas suas particularidades. No setor público também são identificados problemas de agência, por exemplo, dado que os governantes são incapazes de administrar diretamente todos os órgãos do Estado, essas tarefas são delegadas a gestores que têm interesses próprios, muitas vezes associados a projetos particulares que irão lhes expandir o poder, os relacionamentos, ou mesmo a sua visibilidade política (SLOMSKI, 1999; 2003; 2005; FONTES FILHO, 2003).

O questão central está na relação (de agência) entre o principal e o agente. Fica estabelecido por meio de contratos que o agente serve ao principal, dessa forma, quando se aplica a teoria no setor público é possível observar, por exemplo, um claro relacionamento entre ministros (principais) e funcionários (agentes). Contudo, a principal relação de agência a ser explorada aqui envolve os gestores públicos/governo (agente) e o cidadão/sociedade (principal), pois essa é a relação que sustenta a lógica do orçamento público: a sociedade contribui com recursos e o governo fica responsável pelos serviços públicos. Nesse caso, a preocupação que paira é saber se o agente, o gestor público, toma a decisão correta para o interesse do principal, o cidadão (MELLO, 2006).

Tem-se então a sociedade como principal, composta por diversos indivíduos e grupos heterogêneos, e tem-se múltiplos agentes (políticos e gestores públicos) envolvidos no processo orçamentário brasileiro. Nessa arena é possível observar conflitos de interesses diversos, especialmente devido a decisões orientadas por interesses pessoais dos agentes. Nesse sentido, o contrato ideal seria cumprido se os políticos e gestores públicos agissem conforme os interesses da sociedade. É a proposta da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). O não cumprimento desse contrato gera custos de agenciamento, principalmente em função de perdas residuais, ou seja, perdas de oportunidades de tomada de decisão a favor do principal.

É importante destacar, contudo, que o Estado não é um mero agente econômico. Seu objetivo não é obter lucro, mas sim prover serviços que contribuam para o bem-estar social. Há portanto, uma diferença entre a riqueza esperada nas relações de agência no setor privado e no setor público. Para se observar a Teoria de Agência (ou problema de agência) no Estado e em entidades que o representam, deve-se considerar a presença das seguintes condições propostas por Siffert Filho (1996): 1) o gestor público (agente) tem liberdade para adotar vários comportamentos; 2) a ação do gestor público (agente) afeta o bem-estar das duas partes (principal e agente); e 3) as ações do gestor público (agente) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo portanto assimetria informacional (MELLO, 2006).

Uma forma de reduzir a assimetria informacional entre a sociedade e os governantes se dá pela *accountability*. Esse conceito enfatiza o dever de prestar contas, o dever da transparência, ou até mesmo o dever da eficiência por parte dos responsáveis pela realização dos gastos e atividades financeiras do Estado. Segundo Albuquerque et al. (2007, p. 12):

[...] a *accountability* oferece uma contribuição relevante à sociedade no que diz respeito ao equilíbrio do nível informacional na relação sociedade

(principal) e governantes (agentes). Nesta relação, é visível a existência de abismos informacionais, visto que a figura do Estado nem sempre materializa a comunicação com a sociedade, devido a ineficácia nos canais de informação que por vezes negligenciam atributos relevantes nesse processo, como clareza, tempestividade, transparência e inteligibilidade na evidência das informações geradas, concorrendo para a existência da assimetria informacional.

A busca por *accountability* destaca o papel da informação contábil nessa relação de agência. O agente, representado pelos gestores públicos de forma geral, são usuários internos da informação. Para eles, as informações contábeis constituem mecanismos para tomar decisões, e podem ser utilizadas como ferramentas para a criação de incentivos, como melhorar os salários dos servidores públicos. Por sua vez, a sociedade (principal nessa relação de agência) é composta por usuários externos da informação. Nesse caso, a melhora na prestação de contas possibilita, ainda que de forma limitada, a redução da assimetria informacional entre agente e principal.

Contudo, promover a *accountability* não é suficiente para resolver determinados problemas (como o destacado nesta pesquisa), justamente por focar a etapa de prestação de contas. A proposta aqui é observar a etapa anterior, de execução orçamentária (conforme detalhado na seção 2.4).

2.4 Planejamento orçamentário e a contabilidade pública brasileira

O processo atual de planejamento orçamentário público, em nível global, têm origens em fatores históricos que marcaram o Planejamento Público no século XX. Dentre eles destacam-se três marcos iniciais: 1) O governo russo após a Revolução de 1917; 2) A Grande Depressão de 1929; e 3) A Segunda Guerra Mundial (FRIEDMANN, 1959). Esses marcos evidenciam as origens do Planejamento Público em situações críticas, em que a alocação mais adequada dos recursos públicos tornou-se fundamental para superar desafios. A partir daí, o processo de Planejamento Público espalhou-se em todo mundo.

Atualmente os processos contábeis que possibilitam a geração de informações financeiras têm se tornado objeto de interesse cada vez maior, tanto para usuários internos com propósito gerencial, quanto para usuários externos com interesses diversos (NOWICKI, 2006). Para Scapens e Roberts (1993) e Scapens (1994), os instrumentos da contabilidade gerencial

(tais como sistema de custos, o orçamento e o *benchmarking*) são usados no ambiente organizacional para prover informações aos usuários internos, sendo caracterizados como técnicas de planejamento e controle de gestão, envolvendo processos de mensuração, acumulação e comunicação de informações (monetárias e não monetárias) sobre aspectos das dimensões do desempenho organizacional, o que possibilita a alocação e gestão eficiente dos recursos (OYADOMARI, *et al*, 2008).

O sistema de planejamento governamental no Brasil compreende um conjunto de leis e diretrizes que foram criados ao longo dos anos e se complementam com diferentes enfoques. Por exemplo, a Lei 4.320 de 1964 marcou o início da integração entre orçamento e planejamento, deixando de lado o orçamento clássico ou tradicional, no qual a elaboração enfatizava dados do passado, não um programa futuro. Por sua vez, a Lei Complementar 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) destaca a importância da transparência e ação planejada na gestão fiscal e nos atos públicos. Ambas representam momentos importantes na evolução do orçamento público brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 legitima o contrato social estabelecido entre o Estado e a sociedade brasileira e abrange diversos aspectos relacionados a esse contrato. Dentre eles, a eliminação da autonomia das autarquias e fundações públicas e a orientação para o processo de priorização das ações e etapas de negociações que envolvem: 1) o Poder Executivo e a Administração Pública; 2) o Poder Executivo e o Poder Legislativo; e 3) a Sociedade, que deve participar das duas etapas anteriores.

Com destaque, em seu artigo 165 a CF/88 define a forma de integração entre planejamento e orçamento por meio de três instrumentos: 1) o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital, outras dela decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Por sua vez, a LDO define metas e prioridades da administração pública para o exercício seguinte (incluindo as despesas de capital), orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Já a LOA registra as estimativas de receitas e fixação das despesas para um determinado exercício financeiro, dessa forma, permite avaliar as fontes de recursos públicos, os contribuintes, e os beneficiários desses recursos. É com base nas autorizações da LOA que as despesas públicas são executadas.

Atualmente, com o processo de convergência contábil internacional, diversos países (incluindo o Brasil) vêm adotando uma nova contabilidade, com enfoque patrimonial e regime de competência, orientada pelas normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público, as *IPSAS*. Nobes e Parker (2008) distinguem duas estratégias para o processo de convergência, a padronização (*standardization*) e a harmonização. Enquanto a padronização está relacionado a um conjunto de regras mais rígidas e restritas, a harmonização está relacionada a um processo que visa o aumento de comparabilidade, estabelecendo diferentes limites no seu grau de variação. Nesse sentido, evidências indicam que a maioria dos países tem optado pelo aumento da comparabilidade por meio do processo de harmonização em detrimento da padronização (LIMA; LIMA; GONÇALVES, 2017).

Essas normas buscam diminuir as inconsistências das informações geradas pela contabilidade, reduzindo problemas relacionados à diversidade de métodos utilizados em cada país. A adoção das normas em nível nacional visa contribuir com a qualidade das informações contábeis no setor público, bem como promover a transparência e comparabilidade, uma vez que as informações podem ser analisadas internamente ou fora do Brasil (NASCIMENTO; BOTELHO; LIMA, 2011).

Em 2008 o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), com auxílio técnico de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), editou as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T16 na época, agora NBC TSP) com base nas normas internacionais (*IPSAS*). Em seguida, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editou o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP). O processo é semelhante àquele ocorrido no setor privado com a Lei 11.638 de 28 de dezembro de 2007, quando foram adotadas as normas internacionais, *International Financial Reporting Standards (IFRS)*.

A estrutura das Normas Brasileiras de Contabilidade é regulamentada pela Resolução CFC nº 1.328/11, sendo as normas classificadas como técnicas ou profissionais. Enquanto as normas profissionais estabelecem regras de exercício profissional, as normas técnicas estabelecem conceitos doutrinários, regras e procedimentos aplicados de contabilidade em diferentes segmentos, incluindo aí as Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público (NBC TSP), que possuem correlação com as normas internacionais, *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*.

Nesse processo de convergência internacional algumas mudanças significativas ocorreram no âmbito da contabilidade pública brasileira. Por exemplo, a adoção de um novo

plano de contas proposto pela STN, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Contudo, a questão central que orienta o processo de convergência é a adoção de uma contabilidade com enfoque patrimonial, uma vez que a contabilidade até então praticada no Brasil, com base na Lei 4.320/64, tem enfoque orçamentário. Assim, pode-se dizer que atualmente “duas contabilidades” coexistem no Brasil: 1) A Contabilidade Pública com enfoque orçamentário, orientada principalmente pela Lei 4.320/64; e 2) A Contabilidade aplicada ao Setor Público (CASP), com enfoque patrimonial, orientada pelas NBC TSP.

Essa mudança se justifica pelas limitações relacionadas ao enfoque orçamentário, por exemplo, a impossibilidade de se fazer reavaliação de bens, provisões para perdas e estimativa de receitas (expectativa de recebimento). Mesmo atendendo à legislação, essa contabilidade não atende aos anseios dos gestores públicos e não oferecem o devido suporte à tomada de decisão. Pode-se dizer que a contabilidade tem utilidade (ainda que limitada) atuando como indicadora de restrições alocativas, mas não é suficiente para suportar decisões eficientes quando se trata da arena alocativa da superfirma do Governo Federal, notadamente ao envolver centros de poder, influência e barganha num contexto de impacto macroeconômico das finanças públicas. Dentre os principais benefícios do enfoque patrimonial está a questão programática, bem como a possibilidade de controle gerencial, com suporte à tomada de decisão. A CASP proporciona padronização e internacionalização das informações contábeis. Oferece dados tempestivos, mensuração de valores anteriormente ignorados, inclusão de intangíveis e ainda favorece a criação de sistemas de custos.

Enquanto o enfoque orçamentário trabalha com regime misto (receitas por caixa e despesas por competência), o enfoque patrimonial enfatiza o regime de competência. Em síntese, no Regime Orçamentário (art. 35 da Lei 4.320/1964) pertencem ao exercício financeiro: 1) As receitas (orçamentárias) nele arrecadadas; e 2) As despesas (orçamentárias) nele legalmente empenhadas. Por sua vez, no Regime Patrimonial ou Contábil (resolução CFC nº 750/93) as receitas (Variações Patrimoniais Aumentativas) e despesas (Variações Patrimoniais Diminutivas) devem ser incluídas na apuração do resultado do período em que ocorrerem, sempre simultaneamente quando se correlacionarem, independentemente de recebimento ou pagamento. Trata-se de um entendimento simplificado do processo, no entanto, é importante destacar que a ideia do orçamento incremental permaneceu mesmo após 1964, e ainda hoje os gestores públicos se apoiam em dados do passado para elaboração do orçamento.

Ampliando a discussão, deve-se também considerar que o processo de planejamento orçamentário compreende uma série de dimensões para análise de desempenho. Diversas

organizações internacionais como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) estão engajadas em promover certo nível de regulamentação e identificar quais são as dimensões mais críticas, bem como suas métricas para avaliação de desempenho. Algumas dimensões com suas respectivas diretrizes são apresentadas a seguir:

- Abrangência e transparência: o orçamento e a supervisão do risco fiscal são amplos e as informações fiscais e do orçamento são acessíveis ao público.
- Formulação do orçamento baseada na política: o orçamento é preparado com a devida atenção à política do governo.
- Previsibilidade e controle na execução do orçamento: o orçamento é implementado de forma organizada e previsível e há disposições para o exercício de controle e cuidados no uso de fundos públicos.
- Contabilidade, registros e formulação de relatórios: registros e informações apropriadas são produzidos, mantidos e divulgados para atender aos objetivos de controle, gestão e relatórios.
- Fiscalização e auditoria externa: estão em funcionamento disposições para fiscalização das finanças públicas e acompanhamento por executivos.

Dentre as dimensões propostas este estudo se relaciona principalmente com: a formulação do orçamento baseada na política; e a previsibilidade e controle na execução do orçamento.

Nesse contexto, conforme Farneti e Guthrie (2008) e Farneti (2009), também se destacam estudos relacionados ao *New Public Management*, que tem impactado significativamente o *modus operandi* dos governos em diferentes esferas, levando-os a adotarem ferramentas de controle cada vez mais sofisticadas, como o *Balanced Scorecard*. Verificou-se que a adoção de tais ferramentas pode demandar modificações significativas para adaptação aos governos, dessa forma é possível utilizá-los em ações políticas, mensurações não financeiras, planejamento orçamentário e para o cumprimento de requisitos legais (FARNETI E GUTHRIE, 2008; FARNETI; 2009).

Estudos comparados mostram que, apesar das similaridades, existem diferenças importantes no que concerne à utilização de sistemas contábeis em diferentes países, notadamente no que diz respeito à importância do planejamento e controle orçamentário e à definição dos padrões contábeis (JORGE, 2007; 2008). No Brasil existem pesquisas que

procuram relacionar questões de governabilidade e orçamento público (DINIZ, 1995; 1996; SANTOS, 1997; ANASTASIA; RANULFO; SANTOS, 2004). Alguns pesquisadores investigam, por exemplo, a questão fiscal em função de ciclos políticos (SAKURAI, 2005; NAKAGUMA E BENDER, 2010). É comum que esses trabalhos tratem do orçamento executado e eventuais escolhas de governabilidade, voto e eleição. Este trabalho no entanto pretende contribuir com um olhar sobre os bastidores, ou seja, sobre o processo orçamentário em sua etapa de barganha, que pode influenciar a execução do orçamento.

2.5 Processo orçamentário brasileiro e emendas parlamentares

A organização da Administração Federal, bem como as diretrizes para a Reforma Administrativa foram definidas no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. No processo orçamentário brasileiro, conforme estabelece a CF/88, o Poder Executivo é o responsável pela iniciativa das leis de caráter orçamentário, ou seja: PPA; LDO; e LOA. O PPA planeja e traz diretrizes para o orçamento em um período de quatro anos, que inclui o primeiro ano de governo após as eleições. A LDO, que define as metas e prioridades da administração, foi criada pelo Constituinte para antecipar discussões da LOA, que quantifica, ou seja, apresenta os valores do orçamento. Portanto, a LDO orienta a elaboração da LOA (percentuais de comprometimento de receita) e deve estar em acordo com o PPA.

A cada ano, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é que faz a captação e consolidação das propostas de cada Ministério e demais Poderes por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). As leis são submetidas ao Poder Legislativo e precisam ser aprovadas, em nível federal no Congresso Nacional (representado por deputados federais e senadores) assim como ocorre nas assembleias legislativas nos estados e câmaras municipais nas prefeituras. Os legisladores podem então sugerir emendas ao projeto de lei. Tem-se aí uma etapa de negociação, planejamento e discussão de emendas, em que é definida a fixação dos gastos. Essa negociação entre Poder Executivo e Poder Legislativo para elaboração das leis orçamentárias deve respeitar prazos específicos, definidos a cada período, e estar de acordo com a agenda de governo.

O orçamento emendado pelos congressistas pode ser vetado ou sancionado pelo Presidente da República, se vetado caberá ao Congresso Nacional apreciar, podendo ou rejeitá-

lo. Assim, as normas estabelecem que após a fixação dos gastos com a aprovação das leis, tem-se início a etapa de execução orçamentária que está atrelada à execução financeira. Havendo orçamento e não existindo o recurso financeiro, não poderá ocorrer a despesa, teoricamente, pois na prática não é sempre assim, gerando valores de restos por pagar. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas não se pode gastá-lo se não houver disponibilidade orçamentária. Executar o orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas, seguindo à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. Mas mesmo com a despesa legalmente empenhada, o Estado não se vê obrigado a efetuar o pagamento, uma vez que o implemento de condição poderá estar concluído ou não. Conforme a Lei 4.320/64, o pagamento de qualquer despesa pública deve passar pelo crivo da liquidação. É nesse estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços, a entrega dos bens, ou a realização da obra, portanto, consiste na verificação do direito do credor com base em títulos e documentos comprobatório, evitando o pagamento sem o implemento de condição. O último estágio da despesa é o pagamento, que consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação (SIAFI, 2016).

De acordo com Gontijo, no texto *“Instrumentos de Planejamento e Orçamento”*, publicado no site da Câmara dos Deputados:

“[...] O PPA é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias. Esse é o modelo disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. No § 2º desse artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E no art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO. A técnica utilizada na elaboração dessas leis orçamentárias – a do Orçamento Programa, ao possibilitar uma linguagem unificada nas relações entre essas três leis, permite a desejada e preconizada integração entre o planejamento e o orçamento. Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução.”

Há, portanto, uma etapa de negociação que culmina no empenho das emendas parlamentares, e aí já se observa um fenômeno político que traz consequências para o orçamento. Contudo, essa negociação perde força com medidas orientadas ao orçamento

impositivo. Não obstante, o fenômeno observado neste estudo é destacado na etapa seguinte, na liquidação, pois é aí que o Poder Executivo teria a possibilidade de liberar recursos para implementar as emendas parlamentares de forma estratégica, por meio do Decreto de Contingenciamento (mais adiante neste capítulo os temas do orçamento impositivo e Decreto de Contingenciamento serão aprofundados).

Seguindo as etapas do processo orçamentário, após os três estágios da execução das despesas orçamentárias tem-se a prestação de contas à sociedade, que conta com mecanismos de governança como o Relatório de Gestão Fiscal e a divulgação em meios eletrônicos de acesso público, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (MELLO, 2006).

A figura a seguir sintetiza as principais funções dos Poderes Executivo e Legislativo em relação às etapas do processo orçamentário brasileiro.

Figura 1: Síntese do Processo Orçamentário Brasileiro

Fonte: desenvolvida pelo autor

O Relatório de Gestão Fiscal e a divulgação em meios eletrônicos de acesso público conforme a Lei de Responsabilidade são mecanismos de governança que servem para a prestação de contas à sociedade, contudo, é importante destacar que o Relatório de Gestão Fiscal não apresenta o orçamento de forma transparente, mas sim, os relatórios que a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou. Por exemplo, nele não se encontram informações necessárias para acompanhamento da LOA, são mecanismos limitados, insuficientes para gerar

transparência no processo e enfocam apenas projetos já aprovados, prevalecendo o que se denominam indicadores de output (CASTALDELLI E AQUINO, 2011). É necessário então que surjam mecanismos capazes de gerar transparência no processo orçamentário antes da etapa de prestação de contas, ou seja, nas etapas de fixação e execução orçamentária, pois é justamente aí que há possibilidade dos envolvidos tomarem decisões orientadas por interesses próprios, adotando um comportamento estratégico oportunista, contrário aos interesses sociais que os políticos devem representar.

Há tempos se discute a questão do contingenciamento e da discricionariedade do Poder Executivo, o que motivou parlamentares a aprovarem em março de 2015 a Emenda Constitucional nº 86 (EC nº 86/2015), que alterou (artigos 165, 166 e 198) a Constituição Federal, a fim de tirar o caráter autorizativo da programação orçamentária para dar lugar ao orçamento impositivo. A medida representa uma alternativa para limitar ações discricionárias que possam representar conflitos de interesse, e assim limitar a barganha envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário. A principal mudança promovida consiste na reserva de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) contida na proposta orçamentária originalmente apresentada pelo Executivo, como um limite a ser destinado para emendas parlamentares individuais na Lei Orçamentária Anual. Assim, esse percentual já deve ser considerado pelo Executivo desde início do planejamento orçamentário, pois estará sujeito a alterações via emendas legislativas. Para emendar, os congressistas devem respeitar os requisitos constitucionais, conforme o § 9º do art. 166 da CF/88, que destina metade do percentual referido para despesas com ações e serviços públicos de saúde. Esse montante é computado no cálculo do limite constitucional do art. 198 da CF/88, contudo, o § 10º do art. 166 veda o financiamento por emendas de despesas com pessoal e encargos (FREIRE, 2016).

Dentre as limitações quanto a abrangência do orçamento impositivo, a EC Nº 86/2015 não obriga o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, mas sim cumprir as emendas parlamentares individuais, que são vinculadas a interesses eleitorais dos próprios parlamentares e compreendem uma pequena parte do orçamento. Ainda, art. 9º da LRF possibilita interpretações que dão margem à execução de despesas orçamentárias de forma discricionária, flexibilizando o cumprimento do orçamento impositivo e dando prioridade ao cumprimento de metas fiscais. Ao Executivo compete direcionar o planejamento da ação estatal e elaborar políticas públicas, mas o contingenciamento de dotações, a realocação de recursos e demais manobras orçamentárias deveriam ser exceções, não regra. Dessa forma, e enquanto o restante do orçamento consistir em uma peça meramente autorizativa, devido às exceções legais e

constitucionais, a barganha política envolvendo Poderes Executivo e Legislativo continuará decisiva na etapa de execução orçamentária (MARTINS, 2016).

Portanto, teoricamente a LOA não é puramente autorizativa ou impositiva, trata-se de uma lei de caráter misto, com dispositivos de ambas as naturezas. Órgãos superiores, com base na jurisprudência do STF, entendem que a LOA é formal e foi desenhada com um propósito, mas os órgãos inferiores entendem que não, defendendo o seu cumprimento. As mudanças promovidas pela EC Nº 86/2015, ainda que sinalizem avanços, foram insuficientes para solucionar problemas mais graves e complexos dessa relação entre Poderes. Antes da Emenda do orçamento impositivo, os parlamentares utilizavam as emendas individuais a fim de manter sua base eleitoral e sua posição no cenário político, ainda que para isso fosse necessário assumir um papel subserviente de apoio às políticas do governo, o que continuou acontecendo após a aprovação da Emenda. Trata-se de uma característica do nosso Presidencialismo de coalizão, conforme criticam Lima e Viana (2016, p. 19):

Após a aprovação da EC n. 86/2015, não obstante tenha se restringido a margem de discricionariedade do Poder Executivo em relação às emendas parlamentares, o que se observou foi a confirmação da hipótese inicialmente aventada, no sentido de aprofundar as mazelas de nosso sistema político. Ainda que tenha sido conferido ao Poder Legislativo maior autonomia para a proposição de alterações orçamentárias, em busca de um maior equilíbrio entre ambos os Poderes, a tendência é a permanência das práticas clientelistas, corruptas e patrimonialistas que permeiam a nossa realidade política.

O desafio para regular e moralizar o processo não é simples. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados consolida as normas referente as Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Obrigatórias, com destaque para as indicações e impedimentos pertinentes. No documento referente a LOA de 2017, são apresentados tópicos relacionados às alterações nos artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, decorrentes EC Nº 86/2015, bem como informações sobre a Instrução Normativa Nº 1 de 2014, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que regula os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para a correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais. (CONOF, 2017). Os impedimentos técnicos reduzem o valor empenhado do congressista em relação à dotação inicial, reduzindo logo na proposta a possibilidade liquidação das suas emendas.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as

seguintes medidas: I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária (EC Nº 86/2015).

Por sua vez, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI), disponibiliza uma cartilha com orientações, procedimentos, prazos e responsabilidades relacionadas ao orçamento impositivo. São descritos os procedimentos para sua operacionalização, incluindo a identificação e detalhamento das emendas pelos parlamentares, o cadastramento e detalhamento das propostas para análise de identificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, a forma de comunicação dos impedimentos identificados ao congresso nacional e eventuais remanejamentos, além das atribuições de responsabilidades aos envolvidos no processo (SRI, 2017).

Já a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), também vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é responsável por disponibilizar a cada período o Manual Técnico do Orçamento (MTO), que contém instruções para elaboração dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. O documento trata do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, destacando sua finalidade e o papel dos agentes envolvidos. Apresenta também os conceitos orçamentários, tanto de direito financeiro e direito tributário como dos próprios princípios orçamentários. Contém ainda capítulos específicos para tratar detalhadamente das receitas e das despesas, além de uma sessão dedicada à elaboração da proposta orçamentária para o ano vigente (2017), um item com as tabelas de classificações orçamentárias, e um tópico sobre a legislação orçamentária. Mas aqui é destacado o item 7 do MTO 2017, que trata do acompanhamento e controle da execução, onde são apresentadas as diretrizes para as alterações orçamentárias e o decreto de programação orçamentária e financeira, de limitação de empenho e movimentação financeira. Ou seja, trata-se aqui do contingenciamento, abordando suas bases legais com ênfase nas metas de resultado fiscal (SOF, 2017, p. 89):

Em decorrência da necessidade de garantir o cumprimento dos resultados fiscais estabelecidos na LDO e de obter maior controle sobre os gastos, a Administração Pública, em atendimento aos arts. 8, 9 e 13 da LRF, faz a programação orçamentária e financeira da execução das despesas públicas, bem como o monitoramento do cumprimento das metas de superávit primário. A preocupação de manter o equilíbrio entre receitas e despesas no momento da execução orçamentária já constava na Lei Nº 4.320, de 1964, prevendo a necessidade de estipular cotas trimestrais das despesas que cada UO ficava autorizada a utilizar. Esse mecanismo foi aperfeiçoado na LRF, que determina a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, bem como a fixação das metas bimestrais de arrecadação, no prazo de 30 dias após a publicação dos orçamentos. Verificada a frustração na arrecadação da receita prevista ou o aumento das despesas obrigatórias, que venham a comprometer o alcance das metas fiscais, torna-se necessária a adoção de mecanismos de ajuste entre receita e despesa. A limitação dos gastos públicos é feita por decreto do Poder Executivo e por ato próprio dos demais Poderes, de acordo com as regras a serem fixadas pela LDO 2015 (arts. 50 e 51 do LDO-2015). No âmbito do Poder Executivo, esse decreto ficou conhecido como Decreto de Contingenciamento, que, normalmente, é detalhado por portaria interministerial (MP e MF), evidenciados os valores autorizados para movimentação e empenho e para pagamentos no decorrer do exercício. Em resumo, os objetivos desse mecanismo são: a) estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício; b) estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o Governo; c) cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO etc.); e d) assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário.

Indo além, fica estabelecido no art. 54 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2017 que, se necessário limitar o empenho e a movimentação financeira, de acordo com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, “o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre”. Ainda, é disposto que “§ 1º o montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo e pelos órgãos referidos no caput será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações orçamentárias iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias”. Dessa forma, as despesas primárias discricionárias (do poder executivo, legislativo e judiciário) continuam sujeitas ao contingenciamento, com uma margem para manobra do Poder Executivo maior do que se pode observar em relação às despesas financeiras ou despesas primárias obrigatórias (como o pagamento a servidores, folha de pagamento, benefícios assistenciais e da previdência, entre outros).

2.6 Governo de coalizão e *pork barrel*

A distribuição de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, notadamente o *pork barrel*, consiste em um fenômeno político estudado na literatura de governos de coalizão que explica a barganha parlamentar em regimes presidencialistas, constituindo uma linha de pesquisa que associa a ciência política positivista à contabilidade pública por meio do processo orçamentário.

A teoria do Presidencialismo de coalizão foi consagrada em 1988 pelo cientista político Sérgio Abranches, onde se definiu a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro, tratando de acordos entre partidos para distribuição de cargos no governo e alianças políticas que dificilmente se sustentam em torno de ideias ou programas. Entende-se que, em sistemas multipartidários, dificilmente o partido do presidente obtém ampla maioria no Congresso para aprovar projetos e implementar políticas (ABRANCHES, 1988). Esse “dilema institucional” no entanto não é uma exclusividade brasileira, tampouco uma exclusividade presidencialista, pois os governos de coalizão já foram observados em 66% das nações presidencialistas e 78% dos países parlamentaristas (POWER, 2011).

A literatura apresenta diversas explicações para o processo decisório que culmina na distribuição dos recursos. Estudando o sistema político dos Estados Unidos da América (EUA) descobriu-se que mesmo os projetos economicamente ineficientes podem apresentar popularidade política devido às incertezas sobre a composição de coalizões vencedoras (*winning coalition*) e pelo desejo de segurança política, dessa forma, os custos sociais superam os benefícios coletivos na tentativa de reeleição dos parlamentares (SHEPSLE; WEINGAST, 1981). Além disso, a adoção de programas ineficientes pode se justificar mediante incentivos majoritários criados por preferências específicas de alguns distritos (BARON, 1991).

O clientelismo tem forte relação com a política do *pork barrel*, sendo essa influenciada pela estrutura eleitoral do sistema político (LANCASTER, 1986). O engajamento dos legisladores nessas políticas estão condicionados às respostas e aos comportamentos dos eleitores (STEIN E BICKERS 1994). Mas não se trata apenas disso, pois o fenômeno engloba alocações administrativas, burocráticas e executivas (LANCASTER, 1986). Essa política provoca uma distensão do orçamento, considerando que o padrão de distribuição do *pork barrel* incentiva individualmente os membros do parlamento a buscarem aprovações, aumentando o número de projetos e levando ao uso excessivo dos bens comuns (WILSON, 1986).

Evidências também sugerem que a distribuição do *pork barrel* varia conforme o partido, como na década de 80 nos EUA, quando os democratas se beneficiaram fortemente enquanto os republicanos quase nada, o que foi interpretado como uma demonstração de poder por parte do partido majoritário (ALVAREZ E SAVING, 1997). Ainda, entende-se que a distribuição dos recursos por meio da concessão de projetos podem visar a obtenção de apoio dos membros do partido em questões de maior importância para os seus líderes (EVANS, 1994).

Curioso notar que mesmo em países com estruturas políticas diferentes se observam as mesmas características do fenômeno. Por exemplo, no Japão políticos rivais cooperam no período eleitoral devido à pressão por interesses comuns de seus eleitores (FUKUI; FUKAI, 1996). Na Itália, analisando a distribuição das despesas com infraestrutura pelo governo de 1953 a 1994, descobriu-se que os distritos recebem mais investimentos quando elegem deputados politicamente mais poderosos, pois os legisladores investem em obras públicas em seus distritos como uma forma de recompensa a seus eleitores (GOLDEN E PICCI, 2008).

Na Alemanha, onde o sistema eleitoral inclui diferentes tipos de eleição: “*first-past-the-post*” (FPTP) em que os membros dos comitês atuam em sua região geográfica; e “*proportional representation*” (PR) em que os membros dos comitês atendem aos grupos constituintes do partido independente de suas regiões geográficas, evidências mostram que a política de *pork barrel* ocorre tanto no FPTP quanto no PR (STRATMANN E BAUR, 2002).

Na Austrália a política distributiva é dominada pelas prioridades partidárias, onde o *pork barrel* é utilizado como incentivo estratégico de influência na decisão dos membros do parlamento (DENEMARK, 2000). No Canadá a alocação de recursos é influenciada por concessões discricionárias com assimetrias substanciais e gastos dependentes das filiações partidárias, observando que líderes de partido fortes fazem coalizões legislativas, gastando mais com membros que valorizam seus postos com favores políticos fora do orçamento (MILLIGAN E SMART, 2005).

No Uruguai também foi observado o uso de recursos por parte dos presidentes para influenciar o comportamento dos legisladores, fazendo concessões políticas de ambos os lados (ZUCCO JR, 2013). O país acompanha outros latino-americanos, como Bolívia e Equador, com evidências de que a influência ideológica tem sido “substituída” pela influência do presidente, dessa forma as inclinações ideológicas não correspondem ao real comportamento legislativo, pois os presidentes exercem uma atração quase irresistível com os recursos estatais, estruturando o comportamento legislativo em linhas a favor e contra o governo. Nesse sentido

o Brasil apresenta evidências sistemáticas de que o comportamento ideológico dos legisladores diminuiu com o tempo, pois com a distribuição de *pork barrel* e a nomeações para cargos de gabinete, o presidente desempenha um papel importante para influenciar o comportamento dos legisladores (ZUCCO JR, 2009).

Ao analisar o funcionamento do sistema de comissões no congresso brasileiro usando modelos e instrumentos da literatura de escolha racional desenvolvida para o congresso dos EUA, Pereira e Mueller (2000) apontaram os extensos poderes legislativos incorporados pelo Executivo brasileiro nas comissões formadas, em geral, por membros leais aos seus interesses. Já no final da década de 80 e início dos anos 90, o uso do *pork barrel* foi visto no Brasil como uma ferramenta do Poder Executivo para atrair deputados inicialmente desinteressados a aderirem a coalizão (AMES, 1995). Posteriormente, os presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio “Lula” da Silva fizeram uso do *pork barrel* como moeda de troca por votos em reformas políticas (ALSTON E MUELLER 2006).

Durante o governo FHC, foi constatado no processo de elaboração do orçamento que o presidente utilizara recursos em troca de votos conforme seus interesses, notadamente com a execução de emendas individuais, recompensando os legisladores que o apoiavam e, em contrapartida, punindo aqueles que votaram menos em seus interesses, não executando suas emendas individuais (PEREIRA, MUELLER, 2002). Sabe-se que o governo pode utilizar a aprovação de emendas parlamentares com o propósito de aumentar a governabilidade, mas isso ocorre apenas com as emendas individuais, dado que as emendas coletivas, por estarem ligadas a questões (instituições/*institutions*) consensuais, não resultam em suporte do Poder Legislativo para o Poder Executivo (PEREIRA E ORELLANA, 2009).

Estimando as posições ideológicas dos partidos brasileiros, observa-se que, apesar de terem sofrido mudanças ideológicas ao final da década de 80, os principais partidos brasileiros tem mantido um ordenamento geral relativamente estável ao longo do tempo, podendo ser ordenados em uma escala clássica da esquerda para a direita (POWER E ZUCCO JR, 2009). Contudo, o governo de coalizão brasileiro é marcado pela particularidade do multipartidarismo com baixa aderência ou fidelidade ideológica/programática (POWER, ZUCCO JR, 2009; 2012). Nesse contexto, há propensão para que o parlamentar siga uma orientação de curto prazo, pessoal e financeira, não conforme os programas e ideologias partidárias. A análise dos efeitos do multipartidarismo exacerbado sobre a implementação de projetos de interesse do Executivo evidencia graves problemas desse sistema político, dado que o baixo nível de institucionalização do Estado impossibilita a existência de relações equilibradas nas

engrenagens do governo de coalizão, observa-se o risco de inoperância e instabilidade, comprometendo a capacidade gerencial estatal, além outros efeitos deletérios como: o aparelhamento dos órgãos públicos; o desperdício do erário com a barganha e a corrupção; e, sobretudo, uma séria tendência para a paralisia decisória (NOVAES, 2014).

Inicialmente constatou-se que as coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário (LIMONGI, 2006; 2007). Posteriormente observou-se que o Executivo pode adotar duas estratégias fundamentais para gerenciar o Presidencialismo de coalizão: uma no atacado, principalmente distribuindo recurso de poder via partidos; e outra no varejo, principalmente executando emendas parlamentares individuais (PEREIRA et al., 2016). Ganhar o apoio legislativo em legislaturas fragmentadas exige maior capacidade dos presidentes para abordarem o dinamismo das relações entre Executivo e Legislativo, notadamente em contextos específicos de barganha marcados pelo multipartidarismo extremo, onde se problematizam os modelos mais simples que tratam de forma paralela as duas principais respostas para o fenômeno: uma baseada em políticas distributivas; e outra explicando o sucesso legislativo em função da formação de coalizões (RAILE; PEREIRA E POWER, 2010).

Ainda com relação às estratégias do Executivo, sabe-se que a apropriação da agenda legislativa (em que o chefe do Executivo se baseia em proposições já encaminhadas no Congresso para elaborar e apresentar seus projetos) consiste em uma manifestação capaz de articular o poder da agenda do presidente com a criação de maiorias no Congresso, associando assim a gestão da coalizão multipartidária a uma expressão criativa, que utiliza o poder de agenda do presidente e não se fundamenta somente nos princípios do Presidencialismo coalizão, ainda que não os negligencie para atingir determinados objetivos (SILVA, 2014).

Ao aprofundar esse olhar sobre as escolhas de coalizão, constata-se que elas seguem uma lógica dinâmica e cheia de potenciais endogeneidades, não são perenes ou estanques, assim produzem resultados capazes de alterar a composição da coalizão de governo. Dessa forma entende-se que as coalizões presidenciais “não são somente formadas e mantidas, mas gerenciadas ao longo do tempo, de acordo com sua eficiência, ou seja, seus custos em termos de bens de troca e seus retornos em termos de apoio político no Congresso” (BERTHOLINI E PEREIRA, 2017, p. 535).

Ainda com relação aos custos para manutenção da coalizão, evidências recentes sugerem não existir relação entre maiores custos de gerência e maior apoio legislativo, conforme observado no governo da presidente Dilma, além disso, a popularidade positiva do

presidente não está necessariamente associada a custos mais baixos (BERTHOLINI E PEREIRA, 2017), contrariando o que foi previamente observado na literatura (KERNELL, 2006). No caso do presidente Lula, tem-se como agravante o fato de que o presidente foi o único a gastar mais com congressistas do próprio partido do que com os demais partidos da coalizão (BERTHOLINI E PEREIRA, 2017).

Por fim, a revisão da literatura sobre instituições políticas no Brasil aponta para a necessidade de mais pesquisas acerca das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo brasileiros, assim como as alianças partidárias e o Presidencialismo de coalizão (POWER, 2010). O presente estudo parte dessa literatura justamente com o objetivo de observar essas relações, indo além das alianças partidárias e estudando o Presidencialismo de coalizão sob a perspectiva individual do congressista, com ênfase no seu comportamento nas votações em plenário e, notadamente, em relação às EPI empenhadas ao orçamento público.

3 METODOLOGIA

A abordagem quantitativa neste estudo parte de uma ontologia objetivista e epistemologia positivista (ROSENBERG, 2012). A metodologia compreende análises que fornecem o embasamento necessário para responder as questões de pesquisa.

O capítulo de metodologia está dividido em quatro seções. A primeira explica o modelo teórico desenvolvido para análise do comportamento dos congressistas (i) nas votações em plenário e (ii) com relação às EPI. A segunda seção descreve as variáveis observadas na análise quantitativa e compreende também a estatística descritiva das EPI, dando suporte à metodologia de cálculo da variável que mede o alinhamento das emendas. Já na terceira seção apresenta-se a base de dados e são descritos os procedimentos para tratamento, resultando (i) no recorte das votações em plenário e (ii) nos recortes das EPI referentes aos congressistas que atuaram na Câmara dos Deputados em 2017. Por fim, a quarta seção de metodologia apresenta a análise estatística descritiva das variáveis do modelo.

3.1 Modelo teórico

Partindo da literatura apresentada, com base nas normas e manuais que orientam os políticos envolvidos no processo orçamentário e com a observação do fenômeno na mídia especializada, propõe-se um modelo teórico que explica a relação entre Poderes Executivo e Legislativo na distribuição dos recursos (destacando o *pork barrel*) em três níveis: atacado; varejo; e sob demanda.

A literatura trata da *toolbox* do governo para gerenciar a coalizão, aqui propõe-se uma *toolbox* para o comportamento dos congressistas na barganha em relação às votações, gerando incerteza e buscando maximizar a captação de recursos.

Figura 2: A Negociação do *Pork Barrel* no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Fonte: desenvolvida pelo autor

No atacado prevalecem as estratégias de governo para formação de alianças partidárias e distribuição de cargos de poder, notadamente em ministérios. Os congressistas que atuam nesse nível tendem a ser mais fiéis e disciplinados, ou seja, não mudam de partido e votam conforme as orientações dos líderes, assim geram pouca incerteza sobre o voto e acompanham a coalizão partidária. Já os congressistas que atuam no varejo tendem a apresentar um comportamento mais descolado da coalizão partidária, refletindo maior incerteza sobre o voto. Eles também estariam mais propensos a mudar de partido, o que pode dificultar ainda mais a previsão sobre seu comportamento nas votações. A princípio não é possível afirmar que um ou outro tipo de negociação seja mais vantajosa para otimizar a obtenção dos recursos orçados ao longo do ano, mas teoricamente os congressistas que negociam no varejo dependem (ou ambicionam) mais os recursos via liquidação de emendas parlamentares, pois (estando fora da distribuição de cargos) essa é sua moeda de troca. Existem também aqueles que atuam no atacado e não obtêm cargos ou benefícios diretos de poder, mas seus votos são condicionados pelos líderes de partidos. Indo além das negociações no atacado e no varejo, num terceiro nível ocorreria a venda de votos sob demanda, em situações pontuais, com o apoio parlamentar condicionado ao recebimento de uma recompensa específica, possivelmente sob a forma de liquidação de emendas, configurando então a cooptação.

Assim como existem níveis de negociação do *pork barrel*, existem níveis de interesse do governo nas votações. Compreender a relevância de cada votação é fundamental para que o congressista se posicione adequadamente na arena de barganha. Os congressistas que negociam no atacado em geral não fazem essa diferenciação, contudo, os congressistas que atuam no varejo podem abrir mão do apoio ao governo em determinadas votações, por exemplo, quando essas representarem potencial perda de capital político. Esse risco para o congressista é claramente identificado nas votações de denúncias contra o presidente devido à grande comoção social gerada. Mesmo que seu grupo político seja alinhado ao presidente, nesses casos a exposição pública ganha relevância e eleva o risco de perda do capital político para se votar com a coalizão, a favor do presidente.

Assim, salva a possibilidade de voto por afinidade ideológica ou programática, o congressista que atua no varejo tende a baixar o nível de apoio à coalizão de governo em votações de denúncias contra o presidente. No entanto, isso pode mudar caso ele seja cooptado, o que o levaria para a arena de barganha sob demanda. Ou seja, a negociação no varejo deve refletir queda na aderência à coalizão em votações de denúncia contra o presidente, enquanto a propensão à cooptação deve refletir um aumento do apoio à coalizão de governo nessas votações. Já os congressistas que atuam no atacado serão impactados por essas votações conforme a dinâmica das alianças partidárias.

Observando além do comportamento nas votações, o modelo propõe uma análise sobre o comportamento dos congressistas em relação as EPI propostas ao orçamento. O orçamento impositivo não eliminou a discricionariedade do Executivo, apenas limitou sua margem de atuação no estágio de empenho, dessa forma, respeitando as normas para contingenciamento na fase de liquidação, o governo poderia direcionar os recursos a determinados congressistas se suas EPI empenhadas forem alocadas em ministérios (órgãos de governo), unidades orçamentárias e tipos de despesa específicas, mais protegidas do cronograma de contingenciamento.

Figura 3: As EPI no orçamento impositivo

Fonte: desenvolvida pelo autor

A princípio, a garantia do empenho das EPI (exceto por impedimentos técnicos) parece favorecer os congressistas. Contudo, uma vez que a liquidação permanece sujeita à discricionariedade, o que ocorre é apenas uma redução da “sensação de injustiça” por parte dos parlamentares, sem que a igualdade dos valores garantidos para o empenho se reflita em igualdade para a liquidação dos recursos no cronograma de contingenciamento.

É importante destacar que, se as emendas não forem liquidadas ao longo do ano, os congressistas estão sujeitos a perder seus empenhos em EPI (que supostamente estariam garantidos pelo § 11 da EC Nº 86/2015) referentes a 1,2% da receita corrente líquida. Nesse sentido:

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (EC Nº 86/2015).

3.2 Variáveis do modelo

A análise do modelo observa um conjunto de variáveis que representam (i) o comportamento dos congressistas nas votações em plenário, (ii) a distribuição de recursos por parte do governo e (iii) o alinhamento das EPI empenhadas pelos congressistas à liquidação executada pelo governo. Adicionalmente são observadas variáveis referentes aos próprios congressistas, conforme descritas a seguir:

Quadro 1: Conjunto de variáveis dos congressistas

Variável	Representação/Dimensão de Análise
Partido	Partido político do congressista
UF	Unidade federativa
Mulheres	Indica congressistas do gênero feminino
Idade	Idade do congressista ao fim de 2017
Legislaturas	Quantidade de Legislaturas, incluindo a 55 ^a
Coalizão governista	Indica se o partido fez parte da coalizão durante 2017
Transitou na coalizão	Indica se o partido transitou pela coalizão em 2017
Líder	Posição de liderança no partido
Vice-líder	Vice-liderança no partido
Troca de partido	Indica se houve mudança de partido durante a 55 ^a Legislatura até 2017
Quantidade de partidos	Indica a quantidade de partidos ao longo da 55 ^a Legislatura até 2017

Fonte: desenvolvido pelo autor

3.2.1 Variáveis das votações em plenário

O sistema multipartidário de baixa adesão ideológica favorece os deputados para barganharem por meio da incerteza sobre seu posicionamento nas votações. Essa incerteza pode ser observada pela variação dos votos a favor ou contra o interesse do governo, mas também pode ser medida em relação aos partidos, pela diferença no nível de adesão à coalizão entre o congressista e seu partido. Indo além, é possível observar o comportamento dos congressistas em votações específicas, não ordinárias, como aquelas relacionadas às denúncias contra o presidente. A seguir apresentam-se as variáveis referentes às votações:

Quadro 2: Conjunto de variáveis para as votações em plenário

Variável	Representação/Dimensão de Análise
Coalizão ordinária	Indica a aderência à coalizão em votações ordinárias durante 2017, calculado pela divisão de votos de acordo com o interesse do governo pelos votos totais
Coalizão denúncias	Indica a aderência à coalizão em votações referentes às denúncias contra o presidente, calculado pela divisão de votos de acordo com o interesse do governo pelos votos totais
Denúncia 1	Indica se o congressista votou conforme o interesse do governo na votação que livrou o presidente da primeira denúncia, por crime de corrupção passiva
Denúncia 2	Indica se o congressista votou conforme o interesse do governo na votação que livrou o presidente da segunda denúncia, por obstrução à Justiça e organização criminosa

Fonte: desenvolvido pelo autor

A lista de proposições e votações é apresentada no ANEXO A. Aqui destacam-se as votações de denúncias contra o presidente referentes aos processos criminais encaminhados pela Procuradoria Geral da República ao Supremo Tribunal Federal. Conforme segue:

Quadro 3: Votações de denúncias contra o presidente

Votação do parecer da CCJC pelo indeferimento da SIP Nº 1/2017 em 02/08/2017	
Ementa	Encaminha, para os fins do art. 51, inciso I, da Constituição Federal, denúncia formulada pelo Ministério Público Federal em desfavor do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, nos autos do Inquérito Nº 4.517.
Situação	Denúncia rejeitada.
Votação do parecer da CCJC pelo indeferimento da SIP Nº 2/2017 em 25/10/2017	
Ementa	Encaminha, para os fins do artigo 51, inciso I, da Constituição Federal, denúncia formulada pelo Ministério Público Federal em desfavor do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Miguel Elias Temer Lulia, e dos Senhores Ministros de Estado Eliseu Lemos Padilha e Wellington Moreira Franco, nos autos dos Inquéritos n. 4.483 e 4.327.
Situação	Denúncia arquivada.

Fonte: Ministério Público Federal (BRASIL, 2017)

No dia 2 de agosto de 2017, além da votação referente ao parecer da Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania (CCJC) pelo indeferimento da Solicitação para Instauração de Processo (SIP) Nº 1/2017, foram votados dois requerimentos, um para encerramento da discussão do parecer da CCJC à SIP Nº 1/2017 e um para retirada de pauta. Já Em 25 de outubro de 2017, além da votação referente ao parecer da CCJC pelo indeferimento da SIP Nº 2/2017, houve um requerimento de adiamento da votação sobre o parecer da CCJC.

3.2.2 Variáveis da distribuição dos recursos

Considerando a tese da barganha no varejo e da cooptação, se a estratégia do congressista for bem sucedida, seu comportamento nas votações deve se refletir na obtenção de recursos do governo, seja por meio de cargos de poder ou via liquidação de EPI. Bertholini e Pereira (2017, p. 538) apontam que, apesar da convergência na literatura (CHEIBUB, PRZEWORSKI E SAIEGH, 2004; RAILE, PEREIRA E POWER, 2010; ZUCCO JR, 2009) sobre o entendimento de que o presidente controla de forma discricionária um conjunto de recursos políticos e monetários (distribuindo-os estrategicamente a partidos e a legisladores), falta clareza sobre o tamanho e a variação desse conjunto de recursos ao longo do tempo. Para contribuir nesse sentido, os autores criaram o Índice Sintético de Custos de Governo (ICG) composto pela quantidade de ministérios que o presidente tem em seu governo, o total de recursos alocados entre os ministérios e o montante em EPI executadas no orçamento anual.

Os elementos utilizados para composição do ICG também serão observados neste estudo, ou seja: a execução de EPI; a distribuição de cargos ministeriais; e os gastos ministeriais. Mas o objetivo aqui não é medir o custo da coalizão para o governo e sim observar a distribuição dos recursos para os parlamentares individualmente, ou em relação aos partidos, buscando fatores que possam explicar a dinâmica entre governo e congressistas envolvidos no processo orçamentário, tanto no que diz respeito ao comportamento nas votações e quanto na proposição de EPI ao orçamento. Com esse propósito, as variáveis referentes à distribuição dos recursos apresentam-se a seguir.

Quadro 4: Conjunto de variáveis para a distribuição dos recursos

Variável	Representação/Dimensão de Análise
Empenhado/Dotado	Divisão do valor empenhado pela dotação para EPI do deputado em 2017
Liquidado/Dotado	Divisão do valor liquidado pela dotação para EPI do deputado em 2017
Ministro	Indica se o congressista foi ministro do governo Temer até 2017
Recursos do ministro	Mede os recursos alocados no ministério do congressista em 2017, é a divisão dos empenhos nesse ministério pelos demais ocupados pelos partidos
Partido com ministério	Indica se o partido do congressista ocupou algum ministério no governo Temer até 2017
Recursos nos ministérios do partido	Mede os recursos alocados nos ministérios do partido em 2017, é a divisão dos empenhos nesses ministérios em relação aos demais ocupados pelos partidos
Quantidade de ministros	Indica a quantidade de ministros do partido nomeados no governo Temer até 2017

Fonte: desenvolvido pelo autor

Para o cálculo das variáveis referentes às EPI, a dotação orçamentária de cada congressista na LOA de 2017 foi no valor de R\$ 15.319.538,00. A seguir apresenta-se a estatística descritiva das emendas:

Tabela 1: Estatística descritiva das emendas

Emendas parlamentares individuais em 2017				
<i>Todos congressistas</i>	<i>média</i>	<i>max</i>	<i>min</i>	<i>d.padrão</i>
Valor empenhado	12.045.856	14.733.885	6.052.169	764.000
Valor liquidado	2.569.795	11.319.538	-	2.432.664
Quant. de emendas	70,15	533	3	48,50
<i>Deputados sob análise</i>				
Valor empenhado	12.072.704	14.733.885	6.631.433	718.820
Valor liquidado	2.634.992	11.319.538	-	2.449.665
Quant. de emendas	71,80	533	6	50,31

Fonte: desenvolvida pelo autor

A população de congressistas que inclui os senadores, bem como os deputados não atuantes em 2017 (restos a pagar), apresenta valores relativamente próximos aos observados entre os deputados sob análise. O desvio padrão é pouco mais alto nos valores empenhados e pouco mais baixo nos valores liquidados. A mínima quantidade de emendas propostas varia de 3 a 6 entre os recortes, e os valores médios não apresentam variação significativa.

3.2.3 Variáveis do alinhamento das emendas

O orçamento impositivo conforme a EC N° 86/2015 veio para eliminar o caráter autorizativo da programação orçamentária, reduzindo a margem de atuação do Poder Executivo para distribuição estratégica do *pork barrel* no processo de execução orçamentária. Conforme art. 54 do PLDO 2017, o contingenciamento está sujeito ao cumprimento de uma limitação proporcional entre os órgãos orçamentários para cumprimento das limitação de empenho e movimentação financeira tratadas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, o comportamento do congressista que almeja obter mais facilmente a liquidação de suas emendas está associado a sua capacidade de emendar conforme o cronograma de

contingenciamento, e não necessariamente conforme seu comportamento nas votações em plenário, como observado anteriormente na literatura de Presidencialismo de coalizão. Se o governo pretende liberar mais recursos para obter apoio parlamentar, ele terá que liberar para todos os congressistas que alinharem suas emendas aos critérios estabelecidos para o contingenciamento. Assim, mesmo um congressista da oposição pode favorecer a liquidação de suas emendas caso consiga elaborá-las de forma a conferir maior resistência ao contingenciamento.

Para captar essa aderência das EPI empenhadas por determinado congressista ao orçamento (impositivo) liquidado pelo governo, propõe-se a variável *alinhamento das emendas*, calculada em três dimensões de análise: órgãos orçamentários (ministérios); unidades orçamentárias; e tipo da despesa (classificada a partir do título da emenda, dado pelo congressista). Os critérios para elaboração dessa variável exigem alguns cuidados, conforme trata a literatura sobre indicadores, é preciso haver relevância para a agenda política, validade de representação do conceito, confiabilidade da medida, transparência metodológica na construção, comunicabilidade ao público, factibilidade operacional para sua obtenção, periodicidade de sua atualização, desagregabilidade e comparabilidade da série histórica (GUIMARÃES E JANNUZZI, 2011; BERTHOLINI E PEREIRA, 2017).

O cálculo da variável consiste na média ponderada das amplitudes absolutas entre os valores empenhados pelo congressista e os valores liquidados pelo governo, considerando a distribuição percentual dos recursos em cada item que compõe a dimensão de análise em questão. Dessa forma, a aderência programática será maior para o congressista que distribuir seus empenhos (entre os itens que compõem o índice) em proporções mais próximas à distribuição do governo no estágio de liquidação. Conforme o exemplo a seguir para uma dimensão de análise ilustrativa:

Quadro 5: Composição da variável *alinhamento das emendas*

Estágio da execução orçamentária	Item 1	Item 2	Item 3
Distribuição do empenho pelo congressista 1	20%	20%	60%
Distribuição do empenho pelo congressista 2	10%	40%	50%
Liquidação das emendas individuais pelo governo	20%	15%	65%
<i>Alinhamento das emendas</i> do congressista 1 = $1 - (0,0 \times 0,2 + 0,05 \times 0,15 + 0,05 \times 0,65) = 96\%$			
<i>Alinhamento das emendas</i> do congressista 2 = $1 - (0,1 \times 0,2 + 0,25 \times 0,15 + 0,15 \times 0,65) = 85\%$			

Fonte: desenvolvido pelo autor

Se houver relação entre os tipos de emendas empenhadas por um determinado congressista e os tipos de emendas executadas pelo governo, tem-se um indício de afinidade entre o congressista e o governo. Nesse caso, é possível que o congressista aumente sua possibilidade de ter uma emenda liquidada se (i) escapar dos cortes técnicos e (ii) empenhar emendas que melhor se alinhem ao cronograma de liquidação, escapando do contingenciamento de gastos. Assim, o congressista deve adotar um comportamento alinhado ao governo ao emendar, buscando uma alocação proporcionalmente semelhante em termos de classificação das despesas, estimando qual será cronograma de liquidação dos recursos por parte governo. Os congressistas da oposição podem até camuflar suas emendas adotando a estratégia do mimetismo, ou seja, observando e reproduzindo as emendas dos congressistas mais próximos à base do governo, pois dessa forma suas EPI ficariam mais protegidas do contingenciamento e, mesmo sem apoiar o governo, conseguiriam liquidá-las mais facilmente, adotando um típico comportamento *free-rider*.

O orçamento impositivo passou a vigorar em 2016, mas a variável de alinhamento das emendas é melhor observada a partir de 2017 devido às implicações relativas à troca de governo, que rompe a lógica entre EPI empenhadas (em um governo) e executadas (por outro governo). Para o cálculo do alinhamento das emendas são propostas três dimensões de análise, conforme representadas pelas variáveis a seguir:

Quadro 6: Conjunto de variáveis para o alinhamento das emendas

Variável	Representação/Dimensão de Análise
Alinhamento das emendas por órgão	Alinhamento das EPI empenhadas pelo deputado em relação à liquidação executada pelo governo, com base na alocação por Órgão (Ministério) em 2017
Alinhamento das emendas por unidade	Alinhamento das EPI empenhadas pelo deputado em relação à liquidação executada pelo governo, com base na alocação por Unidade Orçamentária em 2017
Alinhamento das emendas por tipo	Alinhamento das EPI empenhadas pelo deputado em relação à liquidação executada pelo governo, com base na alocação por Tipo de Despesa em 2017

Fonte: desenvolvido pelo autor

O ANEXO B apresenta a classificação para alinhamentos das EPI liquidadas em 2017 sob as dimensões de análise propostas: (i) órgão de governo (ministério); (ii) unidades orçamentárias; e (iii) tipos de despesa. A alocação percentual observada nas tabelas consiste no alinhamento almejado pelos congressistas para favorecer a liquidação de suas emendas

individuais. É importante destacar que os valores apresentados referem-se ao total de EPI liquidadas, incluindo as emendas de senadores, uma vez que as regras para contingenciamento do governo não distinguem as duas casas do Congresso Nacional.

3.3 Tratamento dos dados

Esta pesquisa trabalha com dois conjuntos de dados para composição da base: um referente às emendas parlamentares e outro referente às votações em plenário. Ambos foram originalmente enviados por e-mail em arquivos do *Excel* mediante solicitação à Câmara dos Deputados. Posteriormente, o conjunto de dados referente às emendas parlamentares foi substituído por outro, com maior nível de detalhe (segregando emendas de congressistas com a mesma funcional programática), em *Bases Access* disponível no portal da Câmara dos Deputados, de onde também foram extraídas informações sobre os congressistas que dizem respeito à experiência legislativa e à atuação como líder ou vice-líder do partido (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018).

Os dados contendo informações sobre empenho e liquidação de emendas individuais dos congressistas sofreram alterações em sua metodologia de controle ao longo dos anos. Até 2014 não se discriminava o valor liquidado para as emendas individuais que compartilhavam uma mesma funcional programática. Essa limitação foi resolvida a partir de 2015 quando o SIAFI passou a oferecer dados com o controle de liquidação das emendas individuais independente da funcional. A mudança promovida fortalece a metodologia da pesquisa, uma vez que o período analisado contemplará as emendas empenhadas ao orçamento de 2017. Ainda que a partir 2016 já se pudesse observar o orçamento impositivo, este estudo analisará os dados a partir de 2017 (com 41.668 registros na base original), pois trata-se de um período sem ruptura ou troca de governo, o que comprometeria a análise que relaciona emendas empenhadas e emendas liquidadas.

Uma limitação nas informações fornecidas pelo SIAFI consiste na falta de identificação para a data exata da liquidação das EPI, é informado apenas o ano a que se referem. O monitoramento das liquidações no decorrer do ano possibilitaria uma análise mais apurada da relação entre os votos em plenário e a liquidação das emendas individuais, trazendo um maior nível de detalhamento sobre o impacto do contingenciamento de gastos na execução orçamentária. Sob a perspectiva da barganha, esse problema pode ser contornado com o

argumento de que, em um governo de coalizão, a liquidação das emendas individuais e o apoio dos congressistas ocorrem num ambiente fluido de gerência de coalizão, deixando em segundo plano a observação sobre negociações pontuais, porém, na busca por indícios de cooptação essa informação seria um elemento chave.

A base de dados original das emendas parlamentares utilizada neste estudo foi submetida à filtros para exclusão dos registros referentes às emendas coletivas, emendas de senadores e emendas dos deputados que não atuaram na Câmara dos Deputados em 2017. Para este estudo, além das informações referentes ao congressista (nome, partido, unidade federativa e valores empenhados e liquidados das EPI), foram tratadas as informações detalhadas das emendas que informam o órgão de governo, a unidade orçamentária e o tipo de emenda, que constituem as dimensões de análise para criação da variável *Alinhamento das emendas*.

Por sua vez, os dados referentes aos votos dos congressistas em plenário foram tratados para classificar seu posicionamento em relação à coalizão, ou seja, para cada registro foi preciso identificar se o voto está de acordo ou não com o interesse do governo. Essa classificação foi feita a partir da observação dos resultados de votações que apresentam preferências conflitantes entre partidos da base de governo e da oposição, dessa forma, a identificação da orientação das matérias pró ou contra o interesse do governo foi feita indutivamente a partir da votação predominante do PMDB comparada com a votação do PT.

A composição da base governista se altera conforme os partidos modificam suas alianças, portanto, sob essa perspectiva os congressistas são orientados a partir de negociações que ocorrem no atacado partidário. A coalizão no entanto vai além da base governista, não respeita necessariamente uma dimensão partidária, é dinâmica e engloba todo o apoio que o governo recebe, podendo ser observado e medido continuamente a cada votação em plenário. Mas também é possível analisar a posição do partido em relação à coalizão, seja pela manifestação dos líderes ou pelo próprio comportamento dos congressista nas votações. Assim, os congressistas que atuam na zona de incerteza entre a base de governo e a oposição, exercem um papel determinante nas variações de tamanho da coalizão.

A seguir são descritos os procedimentos e fundamentos que eliminaram da análise as votações que não polarizaram a matéria. Conforme descrito, o primeiro nível de análise das votações em plenário evidencia o resultado que interessa ao governo pelo confronto dos votos do partido governista (Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB) em relação ao principal partido da oposição (Partido dos Trabalhadores, PT). Já em um segundo nível aplica-

se um filtro para eliminar as votações em que os resultados apresentam convergência entre oposição e governo. Essas votações podem representar interesses comuns, como o atendimento à questões burocráticas e processuais, chegando até a apresentar unanimidade em alguns resultados. Em casos de consenso entre a base de governo e a oposição não existem negociações políticas a serem observadas para efeito deste estudo.

Por outro lado, deve-se aprofundar a reflexão sobre a convergência dos resultados nas votações quando motivadas por divergências internas nos partidos, seja na oposição ou na base governista, o que ocorre quando uma maioria de congressistas pertencentes a um dos lados vota com o outro. Problematicando sob a perspectiva da barganha pelo *pork barrel*, quando há consenso nos votos da oposição e divergência na base, é possível que o governo esteja desagradando membros do próprio partido como resultado de um mal uso das ferramentas para gerência da coalizão. Nesse caso, ainda que ele perca a maioria dos votos de seu próprio partido, sua orientação será sempre contrária ao consenso da oposição. Já em casos de divergência na oposição e consenso na base, é possível que o governo esteja expandindo sua coalizão para além do varejo, apenas em votações pontuais, ganhando apoio de congressistas opositores. Mas nesse ponto é preciso ponderar, pois existem diferentes fatores que impulsionam os conflitos de interesses e afetam os resultados das votações, por exemplo: as convicções pessoais dos congressistas e as questões sensíveis à sua base eleitoral.

Portanto, deve-se considerar que as convergências entre a base de governo e a oposição se sustentam em questões de diferentes naturezas, sejam elas burocráticas, processuais, programáticas ou ideológicas, mas não representam necessariamente o *pork barrel* em um processo de transição dos congressistas entre extremos, tampouco uma “negociação entre atacadistas”, que normalmente ocorreria por meio de alianças partidárias e impactaria os resultados das votações de forma consistente, não pontual.

Quaisquer que sejam as motivações para os resultados atípicos, em votações com essa particularidade ocorre uma mudança no *modus operandi* das relações entre o governo, os congressistas e seus partidos, fugindo à lógica de confronto entre base de governo e oposição, notadamente quando não se observa qualquer tipo de consenso, nem na base nem na oposição. Mesmo assumindo que as motivações dos envolvidos estejam em linha com os pressupostos teóricos que sustentam o estudo, seria o equivalente a observar uma “crise no atacado causada pelo não cumprimento dos contratos”. Nesses casos específicos a observação do fenômeno da barganha no varejo ficaria comprometida, pois ocorre a contaminação da zona de incerteza onde se daria o fenômeno. Para fins de análise, é importante que exista um conflito claro entre o

governo e a oposição nas votações observadas, pois é justamente a partir da referência desses extremos que se estabelece a zona intermediária, onde a incerteza pode agregar valor de barganha aos congressistas. Portanto, a base de dados é submetida a um filtro que exclui votações com polarização fraca ou anormal, validando apenas as votações nas quais os interesses do partido governista e seu principal opositor tenham apresentado resultados conflitantes (polarização normal), e que os votos desses partidos sejam corroborados por uma maioria absoluta (polarização forte).

Os filtros de polarização partidária e de coalizão são fundamentais na metodologia proposta, contudo, vale destacar que algumas votações excluídas podem representar questões importantes para diferentes grupos de interesses. Por exemplo: O Requerimento de Urgência (REQ) Nº 4864/2016 que trata sobre o Código Penal Militar (PL Nº 5768/2016); a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) Nº 304/2017 que reconhece a Vaquejada como patrimônio cultural imaterial; o Projeto de Lei Complementar (PLP) Nº 54/2015 para validação facilitada de incentivos fiscais concedidos por estados e Distrito Federal; a PEC Nº 282/2016 que altera as regras para coligações eleitorais; o Projeto de Lei (PL) Nº 8703/2017 que trata sobre o fundo eleitoral; a PEC Nº 212/2016 com um regime especial de pagamento de precatórios; e o PLP Nº 171/2015 que institui o Refis para micro e pequena empresas. Enfim, ainda que por motivos diferentes, essas votações excluídas alteram a lógica da polarização que orienta a coalizão e a oposição.

A metodologia para recorte de dados adotada neste estudo requer atenção especial, pois é nela que se desenvolvem os parâmetros que permitem observar variações no comportamento dos congressistas diante de situações atípicas, como as votações referentes às denúncias contra o presidente. Alterações significativas no índice de adesão dos congressistas à coalizão sinalizam um comportamento de maior abertura para transitar entre os lados mediante um cenário que altera o nível de interesse de governo e, consequentemente, sua propensão à utilização dos recursos de gerência da coalizão. Diversos fatores podem motivar esse comportamento, um deles é a barganha no varejo, outro é a cooptação.

Dada a proposta, o recorte de votações ordinárias compreende os registros das votações em 2017 que apresentaram claro interesse do governo para orientar a coalizão com votos “sim” ou “não”, sem obstruções. Essa particularidade corrobora a percepção de que a presidência da Câmara, responsável pela definição das pautas colocadas para votação, estava alinhada à coalizão do governo vigente. Sob o ponto de vista metodológico, isso possibilita a adoção de um critério simples para constatação da adesão dos parlamentares à coalizão. Assim, são

considerados aderentes à coalizão os votos “sim” e “não”, de acordo com o interesse do governo a cada votação, deixando de fora da coalizão os parlamentares que votaram de forma contrária, bem como aqueles que apresentaram registros de obstrução e abstenção em votações de interesse do governo. Ainda que a abstenção não represente necessariamente oposição ao interesse do governo, na prática ela consiste em uma forma de não adesão à coalizão em determinada votação, por sua vez, a obstrução consiste em recurso utilizado por parlamentares em determinadas ocasiões para impedir o prosseguimento dos trabalhos e ganhar tempo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

A seguir são descritos os critérios adotados para tratamento dos dados com filtros, chegando aos recortes propostos para análise neste estudo. O primeiro filtro consiste na exclusão de registros de votos identificados como “Art. 17”. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados o Art. 17 trata das atribuições do Presidente da Câmara e estabelece que “§ 1º O Presidente não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer proposição, nem votar, em Plenário, exceto no caso de escrutínio secreto ou para desempatar o resultado de votação ostensiva” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989). O filtro seguinte consiste na eliminação das votações cuja identificação é imprecisa devido à duplicidade do código gerado com base nas informações disponíveis. Isso acontece quando uma única proposição gera mais de uma votação do mesmo tipo e na mesma data. O exemplo mais comum é referente aos requerimentos de retirada de pauta.

Os registros das votações contém informações referente ao congressista (nome, partido e unidade federativa), além do voto e dos detalhes referentes à proposição, incluindo o código específico de cada votação dessa proposição. Para análise das votações referentes às denúncias contra o presidente (votações não ordinárias) foram feitos ajustes nos registros que informam a proposição, identificando-os conforme as solicitações para instaurações de processos, SIP 1/2017 e SIP 2/2017.

Por fim, após os procedimentos descritos os dados submetidos à análise contemplam 137 votações ordinárias (polarizadas) referentes à 48 proposições, mais 6 vetos e as 5 votações referentes às 2 denúncias contra o presidente. Os detalhes das proposições e votações são descritos no ANEXO A e a classificação das emendas são apresentadas no ANEXO B. A base analisada contempla 34.677 registros de execução orçamentária das EPI, totalizando valores de R\$ 5.831.116.111,41 em empenhos e R\$ 1.272.700.982,63 em liquidações.

3.4 Análise estatística descritiva

A tabela a seguir apresenta os valores para análise estatística descritiva das variáveis escalares e ordinais utilizadas no modelo proposto:

Tabela 2: Estatística descritiva das variáveis do modelo

Variáveis		Estatística descritiva				
<i>Escalares</i>		<i>n. deputados</i>	<i>média</i>	<i>max</i>	<i>Min</i>	<i>d.padrão</i>
	Idade	483	53,79	88	25	11,90
	Legislaturas	483	2,53	11	1	1,78
	Quantidade de partidos	483	1,37	5	1	0,80
	Coalizão ordinária	481	0,70	1	0	0,36
	Coalizão denúncias	469	0,60	1	0	0,45
	Empenhado/Dotado	483	0,79	0,96	0,43	0,05
	Liquidado/Dotado	483	0,17	0,74	0	0,16
	Recursos do ministro	483	0,00	0,03	0	0,00
	Recursos nos ministérios do partido	483	0,07	0,31	0	0,10
	Quantidade de ministros	483	3,88	18	0	5,65
	Alinhamento das emendas por órgão	483	0,68	0,99	0,43	0,07
	Alinhamento das emendas por unidade	483	0,65	0,99	0,20	0,10
	Alinhamento das emendas por tipo	483	0,41	0,96	0,22	0,18
<i>Ordinais</i>						
	Mulheres	483	0,10	1	0	0,3022
	Coalizão governista	483	0,67	1	0	0,4689
	Transitou na coalizão	483	0,13	1	0	0,3348
	Líder	483	0,04	1	0	0,2041
	Vice-líder	483	0,31	1	0	0,4640
	Troca de partido	483	0,23	1	0	0,4225
	Denúncia 1	448	0,53	1	0	0,4997
	Denúncia 2	449	0,52	1	0	0,5003
	Ministro	483	0,01	1	0	0,1196
	Partido com ministério	483	0,71	1	0	0,4551

Fonte: desenvolvida pelo autor

A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados federais. Após o tratamento dos dados a base analisada neste estudo compreende 483 integrantes dessa população, sendo 434 homens e 49 mulheres. A idade média dos congressistas é de aproximadamente 54 anos, variando entre 25 e 88 anos.

Em média cada deputado possui experiência de 2,53 mandatos, com desvio padrão de 1,78. A máxima de 11 legislaturas evidencia uma diferença significativa entre os congressistas

mais experientes e os demais, o que pode refletir um comportamento diferenciado em termos de relações políticas e capacidade de articulação.

De 2015 (início da 55ª Legislatura) a 2017, a máxima quantidade de partidos observada para um congressista é 5, com uma média de 1,37 e desvio padrão de 0,8. A troca de partidos não representa necessariamente a infidelidade partidária, mas quando observada em níveis elevados pode gerar maior incerteza sobre o comportamento do congressista, notadamente se o mesmo votar de forma independente, sem aderência às orientações do partido ou do governo.

As votações ordinárias indicam a prevalência da coalizão de governo, com média de 70% dos votos conforme seus interesses entre os deputados analisados. Esse apoio é reduzido para 60% nas votações referentes às denúncias contra o presidente, podendo assim refletir o risco de perda do capital político devido à exposição e comoção social em torno dessas votações. As denúncias também aumentam o desvio padrão dos votos em relação à coalizão de governo, indicando um comportamento mais disperso por parte dos deputados.

Dois deputados sob análise não participaram das votações ordinárias e 14 não participaram das votações de denúncias. Todos empenharam emendas. A média de aproveitamento dos empenhos em relação à dotação orçamentária é de 79%, ou seja, dos recursos garantidos na EC Nº 86/2015 para empenho de EPI, 21% sofreram impedimentos de ordem técnica. O desvio padrão de 0,05 reforçam o distanciamento da média em relação à máxima e a mínima. O congressista que emendou com melhor aproveitamento em relação aos impedimentos técnicos obteve 96% dos empenhos propostos, enquanto o congressista que perdeu a maior parcela de sua dotação orçamentária obteve apenas 43% de empenhos. As variáveis que medem as emendas (i) liquidadas/dotadas e (ii) empenhadas/dotadas estão correlacionadas por um coeficiente de 0,18, que pode estar associado à redução potencial da liquidação, devido aos empenhos desperdiçados já “na largada”, na proposta das emendas ao orçamento.

Em média 17% das despesas propostas via EPI foram efetivamente liquidadas em 2017. O deputado que mais recebeu esses recursos conseguiu liquidar 74% das despesas propostas ao orçamento. Alguns congressistas não tiveram nenhuma EPI liquidada. O desvio padrão de 0,16 indica variações relativamente altas em torno da média 0,17, que por sua vez já é baixa se considerarmos como uma medida para a eficácia do orçamento impositivo.

As posições de liderança nos partidos e nos blocos partidários são distribuídas à 4% dos deputados, enquanto as vice-lideranças representam 31%. Dentre os congressistas analisados

existem 7 ministros nomeados durante o governo Temer (até 2017), correspondendo aproximadamente a 1% do total. Aquele que mais obteve recursos empenhados em seu ministério conseguiu 3% dos empenhos destinados aos ministérios distribuídos entre os partidos. Cada partido recebeu 7% dos recursos em média, porém alguns não receberam nada, enquanto a máxima destinada ao PP corresponde à 31% dos recursos. Dentre os deputados, 71% são filiados aos partidos que dividem os ministérios. A média de ministérios correspondente a cada partido é 3,88, contudo o desvio padrão de 5,65 intensifica a percepção da concentração na distribuição desses cargos, observada na máxima de 18 ministros nomeados do PMDB. Conforme revela a análise complementar qualitativa dos dados, alguns desses ministros atuaram em períodos diferentes, substituindo um ao outro, conforme eram demitidos ou resignavam devido ao envolvimento em denúncias da Operação Lava Jato.

A variável *Alinhamento das emendas* evidencia que, na média, os deputados conseguem alinhar 68% das suas emendas individuais com o cronograma de liquidação em relação aos órgãos de governo (ministérios). Essa alinhamento cai para 65% na distribuição por unidades orçamentárias e 41% na distribuição por tipo de despesa, o que faz sentido devido à maior diversidade de classificações possíveis para alocação dos recursos nessas dimensões de análise. Pela mesma razão, era esperado o aumento do desvio padrão na análise envolvendo essas respectivas dimensões.

Por sua vez, as máximas apresentadas pelas variáveis *Alinhamento das emendas* evidenciam a possibilidade de um alinhamento quase perfeito com o governo para liquidação das EPI, notadamente pela distribuição dos empenhos com base ministérios e unidades orçamentárias. Para o alinhamento com base no tipo de despesa esse valor cai de 99% para 96%, que também pode ser considerado um alinhamento alto. Por fim, as mínimas evidenciam que a alocação dos recursos por ministérios constitui uma estratégia mais segura na busca do alinhamento, o que faz sentido sob dois aspectos: (1º) devido à menor quantidade de itens possíveis para classificação, e (2º) porque o contingenciamento dos gastos deve respeitar a proporcionalidade dos empenhos nos órgãos de governo.

4 RESULTADOS

Os resultados da pesquisa são apresentados em duas seções: análises e implicações.

4.1 Análises

Os valores para análise do comportamento dos deputados agrupados por partidos políticos em 2017 são apresentados (na página seguinte) na *Tabela 3 - Média do comportamento de deputados agrupados nos seus partidos políticos em 2017*. Conforme esperado, com relação ao nível de apoio à coalizão nas votações ordinárias, observa-se uma diferença nas médias entre os partidos de dentro e de fora da coalizão. Já nos partidos que transitaram pela coalizão as médias foram próximas aos partidos de dentro, notadamente àqueles com menores médias, como o Avante e o Partido Republicano da Ordem Social (PROS). Os referidos partidos também apresentaram os maiores desvios-padrões da coalizão governista, um indício de comportamento mais descolado do partido por parte desses deputados. Adicionalmente, suas mínimas indicam a presença de congressistas que, apesar das orientações partidárias, de fato não aderiram à coalizão, assim como ocorrido no Partido da República (PR). Nesses casos, o nível de adesão à coalizão foi até menor do que a média observa no Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido de fora da coalizão. O caso do PDT também chama a atenção devido à máxima observada nas votações ordinárias, que é superior às máximas do Partido Verde (PV) e do Partido Ecológico Nacional/Patriota (PEN) (ambos partidos da coalizão) e equivalente ao PRP.

A mínima taxa de adesão à coalizão em votações ordinárias apresentada pelo PPS indica que, apesar de ter anunciado sua saída da base governista, nenhum congressista do partido apresentou comportamento compatível com os congressistas de fora da coalizão. Na verdade, mesmo dentro da coalizão diversos partidos (Partido Progressista [PP], PR, Partido Social Democrático [PSD], Partido Republicano Brasileiro [PRB], Partido Trabalhista Brasileiro [PTB], Solidariedade [SD], Partido Social Cristão [PSC], Avante e PROS) tiveram congressistas que apresentaram um comportamento menos aderente à coalizão de governo do que o Partido Popular Socialista (PPS). Já o PV, que contém a menor máxima dentro da coalizão, apresenta uma mínima relativamente alta, até mesmo superior à do PMDB (partido do presidente), dessa fora, seu baixo desvio padrão sugere coesão entre os membros do partido.

Tabela 3: Média do comportamento de deputados agrupados nos seus partidos políticos em 2017

Partidos	n. deputados	Votações ordinárias				Denúncias	Alinhamento das emendas parlamentares individuais para liquidação											
		média	max	min	dp		por órgão (ministério)				por un. orçamentária				por tipo de despesa			
						média	média	max	min	dp	média	max	min	dp	média	max	min	dp
<i>Todos partidos</i>	483	0,70	1	0	0,36	0,60	0,68	0,99	0,43	0,07	0,65	0,99	0,20	0,10	0,41	0,96	0,22	0,18
<i>Partidos da coalizão</i>																		
PMDB	59	0,95	1	0,64	0,07	0,93	0,69	0,90	0,58	0,07	0,66	0,90	0,40	0,09	0,43	0,90	0,22	0,18
PSDB	45	0,91	1	0,74	0,06	0,66	0,68	0,97	0,54	0,06	0,64	0,97	0,24	0,10	0,39	0,77	0,23	0,18
PP	44	0,91	1	0,29	0,13	0,90	0,68	0,84	0,60	0,05	0,65	0,84	0,34	0,07	0,44	0,82	0,22	0,17
PR	36	0,85	0,98	0,07	0,18	0,81	0,67	0,95	0,60	0,06	0,63	0,95	0,32	0,11	0,40	0,94	0,22	0,17
PSD	35	0,87	1	0,39	0,16	0,71	0,68	0,90	0,61	0,07	0,66	0,90	0,47	0,08	0,43	0,89	0,23	0,19
DEM	27	0,94	1	0,80	0,06	0,85	0,71	0,98	0,63	0,11	0,68	0,98	0,20	0,15	0,38	0,96	0,22	0,20
PRB	20	0,87	1	0,31	0,18	0,86	0,71	0,99	0,58	0,09	0,66	0,98	0,35	0,15	0,43	0,84	0,23	0,21
PTB	16	0,86	1	0,28	0,23	0,83	0,66	0,85	0,56	0,06	0,61	0,84	0,36	0,11	0,35	0,72	0,23	0,16
SD	14	0,81	0,96	0,56	0,13	0,77	0,67	0,90	0,63	0,07	0,67	0,90	0,61	0,07	0,39	0,66	0,23	0,14
PSC	8	0,76	0,98	0,19	0,26	0,77	0,70	0,82	0,59	0,07	0,69	0,80	0,59	0,06	0,43	0,63	0,23	0,15
Avante	6	0,61	0,98	0,10	0,37	0,40	0,69	0,76	0,64	0,05	0,68	0,74	0,64	0,04	0,43	0,66	0,23	0,18
PV	5	0,75	0,85	0,68	0,07	0,60	0,67	0,68	0,65	0,01	0,65	0,66	0,63	0,01	0,39	0,63	0,22	0,18
PROS	5	0,67	0,97	0,04	0,37	0,52	0,74	0,89	0,65	0,10	0,73	0,88	0,63	0,10	0,47	0,88	0,23	0,28
PEN	3	0,84	0,92	0,74	0,09	1	0,74	0,81	0,69	0,06	0,74	0,81	0,67	0,07	0,67	0,83	0,43	0,21
PSL	2	0,88	0,95	0,81	0,10	1	0,66	0,67	0,65	0,02	0,64	0,65	0,63	0,02	0,68	0,69	0,67	0,01
PRP	1	0,93	0,93	0,93	.	.	0,64	0,64	0,64	.	0,63	0,63	0,63	.	0,34	0,34	0,34	.
Total	326	0,88	1	0,04	0,16	0,80	0,69	0,99	0,54	0,07	0,66	0,98	0,20	0,10	0,42	0,96	0,22	0,18

Continua

Tabela 3: Média do comportamento de deputados agrupados nos seus partidos políticos em 2017 (continuação)

Partidos	n. deputados	Votações ordinárias				Denúncias média	Alinhamento das emendas parlamentares individuais para liquidação											
		média	max	min	dp		por órgão (ministério)				por unidade				por tipo			
							média	max	min	dp	média	max	min	dp	média	max	min	dp
<i>Todos partidos</i>	483	0,70	1	0	0,36	0,60	0,68	0,99	0,43	0,07	0,65	0,99	0,20	0,10	0,41	0,96	0,22	0,18
<i>Partidos fora da coalizão</i>																		
PT	56	0,01	0,09	0	0,02	0	0,67	0,96	0,57	0,06	0,65	0,97	0,56	0,06	0,43	0,95	0,22	0,18
PDT	19	0,29	0,93	0,18	0,19	0,03	0,68	0,76	0,64	0,04	0,65	0,75	0,55	0,05	0,37	0,67	0,22	0,14
PCdoB	10	0,08	0,12	0,04	0,02	0	0,68	0,76	0,62	0,04	0,59	0,73	0,22	0,14	0,32	0,51	0,23	0,11
PSOL	6	0,00	0,01	0	0,00	0	0,62	0,71	0,43	0,10	0,56	0,71	0,29	0,17	0,28	0,48	0,22	0,10
REDE	4	0,10	0,16	0,01	0,07	0	0,66	0,67	0,65	0,01	0,60	0,63	0,55	0,04	0,33	0,43	0,27	0,07
Total	95	0,08	0,93	0	0,14	0,01	0,67	0,96	0,43	0,06	0,64	0,97	0,22	0,08	0,39	0,95	0,22	0,16
<i>Partidos que passaram pela coalizão*</i>																		
PSB	33	0,65	1	0,07	0,29	0,41	0,71	0,99	0,53	0,09	0,66	0,99	0,36	0,12	0,40	0,72	0,22	0,16
PODE	15	0,76	0,98	0,09	0,26	0,75	0,71	0,96	0,62	0,10	0,65	0,85	0,25	0,14	0,48	0,83	0,22	0,22
PPS	7	0,78	0,95	0,60	0,11	0,45	0,70	0,86	0,64	0,08	0,67	0,86	0,62	0,09	0,45	0,88	0,22	0,25
PHS	7	0,63	0,94	0,25	0,23	0,14	0,70	0,84	0,65	0,07	0,69	0,85	0,64	0,08	0,39	0,68	0,23	0,16
Total	62	0,69	1	0,07	0,26	0,47	0,71	0,99	0,53	0,09	0,66	0,99	0,25	0,12	0,43	0,88	0,22	0,18

Fonte: desenvolvida pelo autor

* Considera-se que a coalizão do governo Temer teve início no *impeachment* da presidente Dilma. A liderança do PR orientou voto contra o *impeachment*, porém seus congressistas votaram majoritariamente a favor e desde então aderiram à coalizão. PODE, PSB, PPS e PHS deixaram o governo ainda no primeiro semestre de 2017, antes das votações de denúncias contra o presidente, já o PSDB anunciou sua saída apenas no final de 2017. PROS e Avante ficaram divididos, mas desde o *impeachment* seus deputados majoritariamente aderiram à coalizão. REDE se dividiu no *impeachment* mas nunca chegou a aderir à coalizão do governo Temer (AMARAL, 2017; CONGRESSO EM FOCO, 2016; GÓIS, 2017; OLIVEIRA, 2016; PASSARINHO E MORAES, 2016).

Observa-se também que o desvio padrão dos partidos de fora da coalizão são mais baixos, com exceção do PDT. Contudo, em relação às médias das votações ordinárias esses valores são mais altos. Dentro da coalizão o PSDB e o Democratas (DEM) se destacam com o menor desvio padrão, inclusive em relação às médias. Já os partidos que transitaram pela coalizão apresentaram desvios-padrões relativamente altos, o total desse grupo indica uma taxa inferior apenas ao observado nos partidos Avante e PROS, que pertencem à coalizão.

Com relação às votações de denúncias contra o presidente, fica evidente a queda nos níveis de apoio à coalizão, tanto na oposição como nos partidos da base de governo. Apenas partidos com poucos representantes (PEN, 3 e Partido Social Liberal [PSL], 2) apresentaram apoio total ao presidente dentre os partidos da base. Por sua vez, os partidos da oposição demonstraram rejeição quase unânime ao presidente nas duas denúncias (PT, Partido Comunista do Brasil [PCdoB], Partido Socialismo e Liberdade [PSOL] e Rede Sustentabilidade [REDE] foram unânimes, apenas o PDT não). Os partidos que transitaram pela coalizão apresentaram níveis variados de apoio ao presidente, em geral abaixo da média observada na base governista. Importante destacar que as denúncias consistem na principal justificativa apresentada por esses partidos para terem abandonado a base de governo. A redução do apoio ao governo nessas votações é notável, inclusive nos partidos da coalizão.

Existem diferenças claras de médias nas votação entre partidos de dentro e de fora da coalizão, contudo, não se observam as mesmas diferenças nas variáveis de alinhamento das emendas. Fica evidente que não existe associação no nível de partido, esse alinhamento deve se dar outra forma. As mínimas apresentadas mostram que, mesmo entre os partidos da base, alguns deputados não conseguem alinhar suas emendas, apresentando níveis equivalentes aos observados na oposição.

Interessante o caso do PT, pois mesmo sendo oposição ao governo apresenta máximas elevadas, entre 95% e 97%, demonstrando alinhamento das emendas empenhadas com a liquidação definida pelo governo em níveis superiores aos partidos da coalizão. Por exemplo, a variável *Alinhamento das emendas* por unidade orçamentária mostra que determinado deputado do PT foi capaz de propor emendas 57% mais alinhadas à liquidação do governo em relação a um deputado do PMDB, o próprio partido do governo.

As variáveis de alinhamento referentes ao tipo de emenda apresentam níveis inferiores de médias em relação às demais (por órgão e unidade orçamentária). Isso era esperado, uma vez que as possibilidades de alocação por tipo de emenda são mais diversas, dificultando o

alinhamento. Em contrapartida, o congressista que consegue alinhar suas emendas a partir dessa dimensão de análise deve ser recompensado. Há uma correlação muito forte (coeficiente de Pearson 0,96) entre a variável *Alinhamento das emendas* por tipo de despesa e a variável de emendas liquidadas (pela dotação). Não se observa a mesma força nas correlações entre a liquidação de emendas e o alinhamento por ministério e unidade orçamentária (coeficientes de 0,35 e 0,36 respectivamente).

Conforme já observado na análise estatística descritiva, as mínimas apresentadas na variável *Alinhamento das emendas* por ministérios demonstram que a alocação com base nessa dimensão favorece o nível de alinhamento obtido pelos deputados. Além da menor quantidade de itens para classificação, o contingenciamento dos gastos pode explicar esses resultados, uma vez que (conforme o art. 54 do PLOA 2017) deve-se respeitar a proporcionalidade dos empenhos nos órgãos de governo (ministérios).

Dando continuidade às análises, o teste de média das votações conforme os interesses do governo para deputados que fazem parte da coalização apresenta um valor (0,8836) significativamente maior (teste Kolmogorov-Smirnov) do que os que estão fora da coalização (0,3175). Nota-se ainda na Figura 4, que enquanto na coalizão tende a concentrar próximo de 1, para os fora da coalização os deputados se distribuem em diferentes níveis de alinhamento de voto com o governo. O mesmo não é observado para as duas votações de denúncias em 2017, em que governistas tendem a votar a favor, e não governistas tendem a votar contra o governo.

Figura 4: Histograma da média das votações a favor do governo

Nota: próximo de 1, à direita, mais próximo de alinhamento total.

Fonte: desenvolvida pelo autor

A Figura 5 mostra a relação entre o comportamento dos deputados nas votações ordinárias em 2017 e o alinhamento das EPI por tipo de despesa. Essa análise é particularmente interessante devido à correlação muito forte (Coeficiente de Pearson 0,96) entre a variável *Alinhamento das emendas* por tipo de despesa e a variável de emendas liquidadas pela dotação do congressista. É possível observar que o baixo nível de apoio ao governo não impede que os deputados tenham níveis de alinhamento para liquidação similares aos que votaram com o governo a maior parte do tempo. Paralelamente, mesmo os deputados que votam sempre com o governo não conseguem um maior alinhamento das emendas empenhadas. Na figura a seguir cada ponto representa um deputado, com seu nível médio de votação pró-governo e de liquidação das emendas.

Figura 5: Relação de votos com o governo e o alinhamento das EPI

Fonte: desenvolvida pelo autor

Dado que o alinhamento do empenho com o valor liquidado pelo governo ao final do período tem baixa relação, analisa-se a seguir se as votações têm relação com o valor liquidado em si. Na Figura 6 é mostrada a relação entre o comportamento do deputado nas votações ordinárias em 2017 e o quanto das EPI ele conseguiu liquidar, tendo efetividade na obtenção de *pork barrel*. Observa-se que ter baixo nível de apoio ao governo não impede que deputados tenham nível de liquidação similares aos que votaram com o governo a maior parte do tempo. Na figura apresentada cada ponto é um deputado, com seus níveis médios de votação pró-governo e liquidação de emendas.

Figura 6: Relação de votos com o governo e emendas liquidadas por deputado

Fonte: desenvolvida pelo autor

Evidencia-se que mesmo os deputados que votam sempre com o governo não conseguem favorecer a liquidação de suas emendas. A média de liquidação para parlamentares que votam 80% com o governo ou mais é de 0.42 (mín. 0,22 e máx. 0,96), enquanto para os que votam menos de 20% das votações com o governo, a média é de 0.38 (min 0,22 e max 0,94). Assim, não existe diferença de nos extremos, mesmo se tratando de votações com o governo. Portanto, questiona-se até que ponto realmente o governo consegue utilizar barganha como elemento de troca com *pork barrel*.

No caso das votações de denúncias contra o presidente entre os meses de agosto e outubro de 2017, a grande liberação de recursos noticiada pela imprensa pode não funcionar como *pork barrel* efetivo, pois o governo não consegue discriminar a liquidação dos recursos alocados por deputado que o apoia e que não o apoia, dado que as emendas deveriam ter sido previamente alinhadas no empenho. Como mostram os gráficos de dispersão (Figura 7 e Figura 8), os deputados que melhor protegem suas emendas do contingenciamento conseguem liquidar aproximadamente 75% dos valores propostos na dotação, votando ou não com o presidente.

Figura 7: Relação dos votos nas denúncias e a liquidação de emendas

Fonte: desenvolvida pelo autor

Se o volume de recursos liberado foi alto, conforme amplamente noticiado, era de se esperar que esse valor total influenciasse o volume de liquidação no ano para os deputados que apoiaram o presidente nas denúncias, mas isso não impediu que deputados contrários ao governo alcançassem níveis equivalentes de liquidação.

4.2 Implicações

O comportamento nas votações evidencia um grande descolamento por parte de alguns deputados em relação a seus partidos nos níveis de apoio à coalizão, o que pode constituir um indício de atuação no varejo. Mas esse descolamento pode se dar por outros motivos, como diferenças ideológicas e programáticas entre os membros dos partidos. Alguns partidos contêm deputados que votam desalinhados às orientações partidárias, outros partidos sequer orientam seus deputados, deixando os votos em aberto e gerando maior incerteza sobre seu posicionamento na coalizão.

Também foi observado que o tamanho da coalizão diminuiu nas votações de denúncia contra o presidente em relação às votações ordinárias, conforme esperado, pois o apoio nessas condições pode representar perda de capital político para o deputado, dada a comoção social em torno do processo. Entende-se que a possibilidade de reeleição é mais importante e vantajosa para o político do que os benefícios pontuais que podem ser obtidos na barganha, nesse caso, o risco da exposição é maior para o deputado da oposição, pois qualquer apoio ao presidente poderia penalizá-lo severamente nas próximas eleições.

Com base nas votações ordinárias ao longo do ano, não existe uma relação clara entre o apoio dos deputados ao governo e o alinhamento dos seus empenhos à liquidação de emendas. Portanto, não se pode afirmar que o alinhamento foi diferente para aqueles que votaram a favor ou contra as pautas do governo. A Figura 5 mostra que o alinhamento dos empenhos (com o que o governo virá a liquidar) não tem relação com o comportamento nas votações.

Nesse caso dois movimentos poderiam acontecer. Primeiro, os deputados com algum tipo de informação privilegiada empenhariam em programas e tipos específicos de emendas, sabendo que terão maior liquidação ao longo do ano caso votem a favor do governo. Dado que não há relação entre os níveis de alinhamento das emendas e a posição dos partidos, dentro ou fora da coalizão nas votações, essa orientação para alinhamento poderia vir do próprio executivo. Outra possibilidade se daria caso os deputados empenhassem conforme suas orientações programáticas, independente da tentativa prévia de alinhamento para se obter maior liquidação. Nesse caso, após o empenho eles esperariam (com possibilidade de barganha) que o recurso seja liberado para aquelas despesas.

Da mesma forma que a oposição ao presidente não reflete uma baixa liquidação de EPI, o apoio não eleva os níveis baixíssimos de liquidação observados em alguns deputados que o

defenderam. Os congressistas que apresentaram valores mais elevados com as liquidações de emendas podem ter atingido esses valores antes da denúncia, o que indicaria que o presidente não conseguiu gerenciar o saldo disponível, contingenciado para usá-lo quando fosse necessário, pois grande parte já havia sido liberado. Ou ainda, é possível que esse valor tenha sido liberado depois da denúncia, não discriminando se foi para deputados que o apoiaram ou não.

Portanto, diferente do que era esperado com base na literatura e na mídia especializada, a tese da cooptação não se sustenta a partir da observação dos valores de liquidação das emendas parlamentares individuais em 2017. Se há cooptação ela deve ocorrer de outra forma, e talvez ela nem possa ser observada no orçamento. Em meio a um cenário de crise política, com inúmeras acusações de corrupção envolvendo membros do alto escalão no governo, uma possibilidade se daria pela distribuição de recursos por caixa dois, ou seja, recursos não contabilizados e não declarados aos órgãos de fiscalização do Poder Executivo.

Sob a perspectiva do gerenciamento de coalizão, a cooptação poderia se dar mediante acordos que resultem na distribuição de cargos, tanto no governo como na administração indireta, por exemplo em autarquias e empresas públicas.

5 CONCLUSÃO

Esta tese propôs um estudo sobre a execução das despesas públicas com emendas parlamentares individuais (EPI) após a adoção do orçamento impositivo no Brasil, conforme estabelecido na Emenda Constitucional Nº 86 de 2015.

A literatura apresentada forneceu os fundamentos necessários para compreensão do fenômeno sob diferentes perspectivas e abordagens. O tema central diz respeito à questões de controladoria e contabilidade no setor público, principalmente àquelas relacionadas ao processo orçamentário. Mas o trabalho explorou também questões mais voltadas à ciência política, discutindo relações de poder, governabilidade, governança e *pork barrel* em governos de coalizão.

A abordagem quantitativa se sustentou em um modelo teórico desenvolvido para análise do comportamento dos congressista nas votações em plenário, levantando questionamentos sobre seu posicionamento em relação ao próprio partido e à coalizão de governo. Também foram analisados os recursos distribuídos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, notadamente via liquidação das EPI. Por fim, investigou-se uma alternativa capaz de explicar como os congressistas poderiam obter mais recursos com a liquidação de suas emendas. A partir daí foram desenvolvidas análises para medir o alinhamento das emendas propostas pelos deputados com as despesas efetivamente liquidadas pelo governo.

O período analisado compreende a totalidade das votações ordinárias com matérias polarizadas entre base de governo e oposição no ano de 2017. Adicionalmente foram analisadas as votações referentes às denúncias contra o presidente da república, das quais o chefe do executivo se livrou com o apoio da Câmara dos Deputados.

Os resultados trouxeram indícios de que o nível de apoio dos deputados à coalizão governista não está relacionado com o aumento das liquidações das EPI. Para obter mais recursos com a liquidação das emendas, os congressistas devem alocar seus empenhos em órgãos de governo (ministérios), unidades orçamentárias e tipos de despesas que estejam mais protegidos do contingenciamento de gastos, de acordo com o cronograma estabelecido pelo governo. Nesse sentido, a classificação por tipo de despesa, ainda que mais complexa, constitui a dimensão de análise mais interessante para o alinhamento das emendas por parte dos congressistas, pois sua variável é altamente correlacionada à liquidação das emendas.

Assim como não houve relação entre os recursos liquidados e o comportamento dos deputados nas votações, tampouco se observou relação entre as votações e o nível de alinhamento das EPI propostas. Há um grande descolamento no comportamento de alguns deputados em relação a seus partidos, o que poderia indicar negociações no varejo, contudo existem outros argumentos que podem explicar esse comportamento, como as diferenças ideológicas e programáticas entre o congressista e o partido.

As votações de denúncias contra o presidente evidenciaram uma redução no tamanho da coalizão, sugerindo que votações dessa natureza ofereçam maior risco de perda do capital político para os congressistas que apoiarem o governo. Já a tese da cooptação foi rechaçada. Se isso de fato ocorreu não foi possível observar pela liquidação de EPI em 2017.

Como limitação destaca-se que a complexidade do fenômeno político observado compreende alguns aspectos dificilmente captados pela metodologia proposta. Por exemplo, existem outras formas possíveis de negociação e transferências de recursos do executivo ao legislativo, inclusive o caixa dois. Também como limitação vale destacar que a base de dados do SIAFI ainda carece algumas informações, com destaque aqui para a data de liquidação das emendas. O sistema vem sendo atualizado e sofisticado a cada ano, dessa forma deverá proporcionar análises mais robustas na medida em que disponibilizar essas informações.

Pesquisas futuras podem aprofundar esses aspectos. Além disso, espera-se que os pesquisadores interessados em contribuir para essa linha de pesquisa tenham em mente a importância da adoção de abordagens (i) criativas, capazes de captar evidências sobre questões dificilmente observadas, e (ii) comprometidas, dada a relevância do fenômeno observado e o impacto que as ações políticas trazem para toda a sociedade.

Para os estudos em contabilidade pública, notadamente na linha de controladoria, esta tese contribui com uma nova compreensão sobre um fenômeno diretamente relacionado ao planejamento e monitoramento dos gastos públicos.

Os resultados encontrados foram diferentes dos resultados esperados, uma vez que a literatura acadêmica e a mídia especializada apontavam para uma maior probabilidade de que os estudos do governo de coalizão brasileiro confirmariam a tese da cooptação. Contudo, nesse sentido é importante destacar como limitação do trabalho a dificuldade para se mensurar se (e como) o Brasil respeita sua institucionalidade, uma vez que os mecanismos de controle existentes são insuficientes. Dessa forma, é possível que a cooptação tenha ocorrido de outra maneira, não via liquidação das EPI.

Enfim, destaca-se a contribuição desta tese ao aprofundar o entendimento sobre o comportamento dos políticos envolvidos no processo orçamentário brasileiro, expondo as limitações do sistema de governança do governo federal na execução orçamentária e mostrando caminhos para o desenvolvimento de ferramentas mais eficientes, que possam orientar e monitorar as ações políticas, eliminando ou pelo menos reduzindo seus impactos negativos sobre o orçamento público.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31 n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALBUQUERQUE, J. H. M.; ANDRADE, A. S.; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. Um estudo sob a ótica da teoria do agenciamento sobre a *accountability* e a relação Estado-sociedade. In: **7º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, 2007.
- ALSTON, L. J.; MUELLER, B. Pork for police: Executive and Legislative exchange in Brazil. **Journal of Law, Economics and Organizations**, v. 22 p. 87-114, 2006.
- ALVAREZ, R. M.; SAVING, J. L. Deficits, democrats, and distributive benefits: congressional elections and the pork barrel in the 1980s. **Political Research Quarterly**. v. 50, n. 4, p. 809-831, 1997.
- AMARAL, L.; “O PSDB não está mais na base de sustentação do governo”, diz Padilha. Uol notícias, Brasília, 29 nov. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/29/o-psdb-nao-esta-mais-na-base-de-sustentacao-do-governo-diz-padilha.htm>>. Acesso em: 28 jul. 2018.
- AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian congress. **The Journal of Politics**. v. 57, n.2, p. 324-343, 1995.
- ANASTASIA, F.; RANULFO, C.; SANTOS, F. **Governabilidade e Representação Política na América do Sul**. Coedição Fundação Editora da Unesp, Rio de Janeiro/São Paulo, 2004.
- BARGANHA, Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa Online, 17 mai. 2018. Disponível em < <https://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em 17 mai. 2018.
- BARON, D. P. Majoritarian incentives, pork barrel programs and procedural control. **American Journal of Political Science**. v. 35, n. 1, 1991.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no Presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**. v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
- BICKERS, K. N.; EVANS, D.; STEIN, R.M.; WRINKLE, R. D. The Electoral Effect of Credit Claiming for Pork Barrel Projects in Congress, in **Annual Meeting of the American Political Science Association**. 2007.
- BICKERS, K. N.; STEIN, R. M. The congressional pork barrel in a republican era. **The Journal of Politics**. v. 62, n. 4, p. 1070-1086, 2000.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da câmara dos deputados**, resolução nº 17, de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

- _____. Câmara dos Deputados. **Obstrução**. 30 jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/69889.html>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- _____. Câmara dos Deputados. **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Boletim de Emendas Parlamentares**: Execução orçamentária e financeira. Ano 3, n. 1, Brasília, jun. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/boletim-de-emendas/boletim-de-emendas-parlamentares2017>>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- _____. Câmara dos Deputados. **Lideranças Partidárias**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-partidarias/liderancas/lideres-e-vice-lideres-dos-partidos>>. Acesso em: 30 jun. 2018.
- _____. Câmara dos Deputados. **Execução Apenas de Emendas Individuais**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/consultas-e-relatorios-de-execucao/execucao- apenas-de-emendas-individuais>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- _____. Constituição (1988). **Constituição da República federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- _____. **Decreto-Lei nº 200**, 25 de fevereiro de 1967.
- _____. **Emenda Constitucional Nº 86**, 17 de março de 2015.
- _____. **Lei Orçamentária Anual**. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. Normas sobre emendas parlamentares individuais e de bancada obrigatórias indicações e impedimentos. 2017.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Cartilha Impositivo**. Brasília, Secretaria de Relações institucionais da Presidência da República, 2017.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento**. Brasília, Secretaria de Orçamento Federal, 2017.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2017**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/ploa/texto-da-lei.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Ofício nº 2689/P. Inquérito nº 4517**. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: Michel Miguel Elias Temer Lulia; Rodrigo Santos da Rocha Loures. Brasília, 29 jun. 2017.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Ofício nº 4175/P. Inquérito nº 4483**. Autor: Ministério Público Federal. Investigados: Michel Miguel Elias Temer Lulia; Rodrigo Santos da Rocha Loures. Brasília, 21 set. 2017.

BRYMAN, A. **Social Research Methods**. 4 ed. Oxford University Press, 2012.

BURRELL, G. Modernism, post-modernism and organization analysis 2: the contribution of Michel Foucault. **Organization Studies**, London, v. 9, No. 2, p. 367-396, 1988.

CADOT, O.; ROLLER, L. H.; STEPHAN, A. Contribution to productivity or pork barrel? The two faces of infrastructure investment. **Journal of Public Economics**. v. 90, n. 6-7, p. 1133-1153, 2006.

CASTALDELLI JUNIOR, E.; AQUINO, A. C. B. Indicadores de desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: o caso brasileiro. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 22, p. 15-40, 2011.

CODATO, A.; COSTA, L. D. **O que é o Presidencialismo de coalizão?** *Folha de Londrina*, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Pesquisa CNI-IBOPE Avaliação do Governo**. Disponível em <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo/>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE. **134ª Pesquisa CNT-MDA Avaliação do Governo**. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Imprensa/noticia/resultados-pesquisa-cnt-md-134>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CONGRESSO EM FOCO. A posição de cada partido no impeachment de Dilma. Congresso em foco, 17 abr. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-posicao-de-cada-partido-no-impeachment-de-dilma/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

DENEMARK, D. Partisan pork barrel in parliamentary systems: Australian constituency-level grants. **The Journal of Politics**. v. 62, n.3, p. 896-915, 2000.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. **Dados Revista de Ciências Sociais**, v. 38, No. 3, 1995.

_____. Governabilidade, *Governance* e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma. **Revista do Serviço Público**, v. 120, No. 2, p. 5-21, 1996.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, No. 1, p. 57-74, 1989.

EVANS, D. Policy and pork: the use of pork barrel projects to build policy coalitions in the house of representatives. **American Journal of Political Science**. v. 38, n. 4, p. 894-917, 1994.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como Organização, Poder e Controle. In: **XXXIV Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, 2010.

FARNETI, F. Balanced scorecard implementation in an Italian local government organization. **Public Money & Management**, p. 313-320, 2009.

FARNETI, F.; GUTHRIE, J. Italian and Australian Local Governments: Balanced Scorecard Practices – A Research Note. *Journal of Human Resource Costing and Accounting*, v. 12, No. 1, p. 4-13, 2008.

FREIRE, A. V. Natureza impositiva do orçamento público e EC 86/2015. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 17 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55214&seo=1>>. Acesso em: 2 mai. 2018.

FONSECA, M. **Foucault e o direito**. São Paulo, 2001. Tese [Doutorado]. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. In: **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 2003.

FOUCAULT, M. Verdade e poder. In: MACHADO, R. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. O sujeito e o poder. In: RABINOW, P.; DREYFUS, H. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica para além do estruturalismo e a hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1999a.

_____. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999b.

FRIEDMANN, J. R. P. **Introdução ao Planejamento Democrático**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1959.

FUKUI, H.; FUKAI, S. N. Pork barrel politics, networks, and local economic development in contemporary Japan. *Asian Survey*. v. 36, n. 3, p. 268-286, 1996.

GOLDEN, M. A.; PICCI, L. Pork-barrel politics in postwar Italy. 1953-1994. **American Journal of Political Science**. v. 52, n. 2, p. 268-289, 2008.

GÓIS, F. Vídeo: PHS anuncia desembarque do governo Temer. Partido é o quarto a sair da base aliada. Congresso em foco, 31 mai. 2017. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/video-phs-anuncia-desembarque-do-governo-temer-partido-e-o-quarto-a-sair-da-base-aliada/>>. Acesso em 18 jul. 2018.

GREENE, J. C. Toward a methodology of mixed methods social inquiry. **Research in the Schools**, v. 13, No. 1, 93-98, 2006.

HEGEL, G. W. *Fenomenologia do espírito* (1808). 2 ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1992.

HOBBS, T. **Leviatã** (1651). São Paulo: Abril, 1974.

HUNTINGTON, S. Political Development and Political Decay. **World Politics**, v. 17, No. 3, 1965.

_____. *Political Order in Changing Societies*. New Haven/London, Yale University Press,

1968.

_____. "The United States". In: CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P. & WATANUKI, J. *The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, New York University Press, 1975.

_____. **Political Order in Changing Societies**. New Haven/London: Yale University Press, 1968.

_____. The United States, In: CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. **The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. New York: New York University Press, 1975.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, No. 3, p. 305-60, 1976.

JOHNSON, B.; ONWUEGBUZIE, A.; TURNER, L. Toward a definition of mixed methods research. **Journal of Mixed Methods Research**, v. 1, No. 2, p. 112-133, 2007.

JORGE, S. M. A comparative-international theory for Portuguese local government accounting. **Revista de Estudos Politécnicos**, v. 4, p. 211-234, 2007.

_____. Implementing reforms in public sector accounting. **Comparative International Governmental Accounting Research**. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2008.

KERNELL, S. *Going public: new strategies of presidential leadership*. 1 ed.: CQ Press, 2016.

KNIGHTS, D. Writing organizational analysis into Foucault. **Organization**, London, v. 9, No. 4, p. 112-147, 2002.

LANCASTER, T. D. Electoral structures and pork barrel politics. **International Political Science Review**. v. 7, n. 1, p. 67-81, 1986.

LIMA, R. L.; LIMA, D. V.; GONÇALVES, J. F. Ação das IPSAS pelos governos dos países: harmonização ou padronização? In: XI Congresso da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. 2017.

LIMA, E. M.; VIANA, P. R. N. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: Considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. Curitiba, v. 2, n. 2, p.199-220, 2016.

LIMONGI, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**. n. 76, 2006.

_____. Democracy in Brazil Presidentialism, party coalitions and the decision making process. **Novos Estudos CEBRAP**. v. 3, selected edition, 2007.

LITTERER, J. A., **Organizations: Structure and a Behavior**. New York, 1964.

MACHADO, R. Por uma arqueologia do poder. In: MACHADO, R. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

MARTINS, U. L. Orçamento impositivo brasileiro: Reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. Curitiba, v. 2, n. 2, p. 382-398, 2016.

MARTUSCELLI, D. E. A ideologia do “Presidencialismo de coalizão”. In: **IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina**, Londrina, 2010.

McKINLAY, A.; STARKEY, K. **Foucault, management and organization theory**. London: Sage, 1998.

MELLO, G. R. **Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro**. São Paulo, 2006. 127 p. Dissertação [Mestrado]. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

MELO, M. A. B. C. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento. In: VALLADARES, L. (Coord.). **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MILLIGAN, K. S.; SMART, M. Regional grants as pork barrel politics. **CESifo**. Working paper, n. 1453, 2005.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

_____. **Burocracia e autogestão**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. **Teoria geral da administração: uma introdução**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1989.

_____. **Organização e poder: empresa, estado e escola**. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

_____. **Teoria das organizações: evolução e crítica**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. O pensamento de Michel Foucault na teoria das organizações. **Revista de Administração**. v. 39, n. 2, p. 117-128, 2004.

MOURA BRASIL, F. Em 2012 Dilma prometeu impedir “toma lá dá cá”. Veja, São Paulo, 28 mar. 2016. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/em-2012-dilma-prometeu-impedir-8216-toma-la-da-ca-8217-hoje-tenta-comprar-deputados-com-cargos-no-governo/>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. Ciclos políticos e resultados eleitorais: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. **Revista Brasileira de Economia** (Rio de Janeiro), v. 64, No. 1, p. 3-24, 2010.

NASCIMENTO, H. H. V.; BOTELHO, D. R.; LIMA, D. V. Convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Governamental: análise e comparação das estruturas das

normas brasileiras atuais e propostas. **Revista de Informação Contábil – Universidade Federal de Pernambuco**. v. 5, n. 2, p. 21-42, 2011.

NOBES, C.; PARKER, R. Comparative international accounting: tenth edition. 10 ed.: Prentice Hall, 2018.

NOVAES, G. C. O governo de coalizão brasileiro. Uma análise dos efeitos do multipartidarismo exacerbado sobre a implementação de projetos de interesse do Executivo. **Revistas Unifacs**. n. 171, 2014.

NOWICKI, M. **HFMA's introduction to hospital accounting**, 5 ed. Chicago: Aupha, 2006.

OLIVEIRA, N. Impeachment de Dilma: saiba como votou cada um dos partidos na Câmara. Portal EBC, Brasília, 18 abr. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/impeachment-de-dilma-saiba-como-votou-cada-um-dos-partidos-na-camara>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

OYADOMARI, J. C. T.; CARDOSO, R. L.; MENDONÇA, O. R.; LIMA, M. P. Fatores Que Influenciam a Adoção de Instrumentos de Controle Gerencial nas Organizações Brasileiras. Um Estudo Exploratório sob a Ótica da Teoria Neo-institucional. In: **VIII Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**, São Paulo, 2008.

PASSARINHO, N; MORAIS, R. Deputados do PR discursam pelo impeachment e contrariam Executiva. G1 Política, Brasília. 15 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/deputados-do-pr-discursam-pelo-impeachment-e-contrariam-executiva.html>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

PEFA. **Public Financial Management: Performance Measurement Framework**. PEFA Secretariat, World Bank, Washington DC, jun., 2005.

PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; PESSÔA, S., et al. Métricas para o presidencialismo multipartidário. Ilustríssima, Folha de São Paulo, São Paulo, 9 out. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/10/1820803-metricas-para-o-presidencialismo-multipartidario.shtml>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

_____. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, C.; ORELLANA, S. Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, p. 57-79, 2009.

PORK BARREL. English Oxford Living Dictionaries, 17 mai. 2018. Disponível em <<https://en.oxforddictionaries.com/>>. Acesso em 17 mai. 2018.

POWER, T. J.; Optimism, pessimism and coalitional presidentialism: debating the institutional

design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**. v. 29, n. 1, p. 18-23, 2010.

_____. O Presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER E ZUCCO JR (Coord.). **O Congresso por ele mesmo**, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

POWER, T. J.; ZUCCO JR, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. **Latin American Research Review**. v. 44, n. 1, p. 218-246, 2009.

_____. Elite Preferences in a Consolodating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990-2009. **Latin American Politics And Society**. v. 54, n.4, 2012.

RAILE, E.D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**. v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RIBEIRO, J. U. Política e Administração. In: **Organizações e Sociedade**. Salvador: Publicações EAUFB, v. 13(37), p. 163-193, 2006.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social** (1762). São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ROSENBERG, A. **The Philosophy of Science**. 3 ed. Routledge, 2012.

SAKURAI, S. N. Testando a hipótese de ciclos eleitorais racionais nas eleições dos municípios paulistas. **Estudos Econômicos** (São Paulo), v. 35, No. 2, p. 297-315, 2005.

SAMUELS, D.; ZUCCO JR, C. The power of partisanship in Brazil: Evidence from survey experiments. **American Journal of Political Science**. v. 58, n. 1, p. 212-225, 2013.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados Revista de Ciências Sociais** (Rio de Janeiro), v. 40, No. 3, 1997.

SCAPENS, R. W.; ROBERTS, J. Accounting and control. A case study of resistance to accounting change. **Management Accounting Research**, v. 5, p. 301-321, 1993.

SCAPENS, R. W. Never mind the gap: towards and institutional perspective on management accounting practice. **Management Accounting Research**, v. 5, p. 301-321, 1994.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Political preferences for the pork barrel: a generalization. **American Journal of Political Science**. v. 25, n. 1, p. 96-111, 1981.

SIAFI - **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Jun. 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 4 mai. 2018.

SIFFERT FILHO, N. F. **A teoria dos contratos econômicos e a firma**. São Paulo, 1996. Tese [Doutorado]. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

SILVA, R. S. Beyond Brazilian coalition presidentialism: the appropriation of the legislative agenda. **Brazilian Political Science Review**. v. 8, n. 3, p. 98-135, 2014.

SLOMSKI, V. **Teoria do agenciamento no estado: um evidencição da distribuição de renda econômica produzida pelas entidades públicas de administração direta**. São Paulo, 999. Tese [Doutorado]. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. 1999.

_____. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2ª E d. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SODRÉ, A. C. A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: Estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**. v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

STEIN, R. M.; BICKERS, K. N. Congressional elections and the pork barrel. **The Journal of Politics**. v. 56, n.2, 1994.

STRATMANN T.; BAUR, M. Plurality rule, proportional representation, and the german bundestag: how incentives to pork barrel differ across electoral systems. **American Journal of Political Science**. v. 46, n. 3, p. 506-514, 2002.

TASHAKKORI, A.; TEDDLIE, C. Mixed methodology: Combining qualitative and quantitative approaches. **Applied Social Research Methods Series**, Thousand Oaks, CA: Sage, v. 46, 1998.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

_____. **Reflexões sobre o socialismo**. São Paulo: Moderna, 1986.

_____. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **Sobre educação, política e sindicalismo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

TRINDADE, N. Temer credita mandato a relação com congresso. Estadão, São Paulo, 15 mai. 2018. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/temer-credita-mandato-a-relacao-com-congresso/>>. Acesso em: 17 mai. 2018.

VALCEMIRO, N.; KASSAI, S.; KASSAI, J. R. A teoria do agenciamento e a contabilidade. In: XXIV **Encontro da ANPAD**, Florianópolis, 2000.

WEBER, M. **The Protestant ethic and the spirit of capitalism**. T. Parsons, Trans (Originally published 1904-1905). New York: Scribner, 1958.

_____. **Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva** (2 v.). 2 ed. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1974.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 1982.

WILSON, R. K. An empirical test of preferences for the political pork barrel: district level appropriations for river and harbor legislation, 1889-1913. **American Journal of Political Science**. v. 30, n. 4, p. 729-754, 1986.

ZUCCO JR, C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In POWER, T. e ZUCCO, C. (orgs.), **O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira**. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

_____. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**. v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

_____. Legislative coalitions in presidential systems: The case of Uruguay. **Latin American Politics and Society**. v. 55, n. 1, p. 96-118, 2013.

ANEXO A - Proposições e votações

Proposições e Votações (parte 1)	Votos na coalizão		TOTAL
	A favor	Contra	
MPV Nº 747/2016	458	248	706
MPV Nº 747/2016 - DTQ. 6 - PCdoB - §3º DO ART. 33 DA LEI 4117/69, CONST. DO ART. 5º DO PLV	274	86	360
MPV Nº 747/2016 - EMENDA AGLUTINATIVA Nº 1	184	162	346
MPV Nº 752/2016	952	395	1347
MPV Nº 752/2016 - DTQ 10: PT - EMENDA Nº 72	270	130	400
MPV Nº 752/2016 - PARECER DA C.M. P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	282	129	411
MPV Nº 752/2016 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	202	78	280
MPV Nº 752/2016 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO ARTIGO POR ARTIGO	198	58	256
MPV Nº 756/2016	1195	392	1587
MPV Nº 756/2016 - DTQ. 2 - PT - EXP. "BEM COMO PERMITIR A REALIZAÇÃO DE ...	242	80	322
MPV Nº 756/2016 - DTQ. 4 - PT - ART. 9º DO PLV	268	98	366
MPV Nº 756/2016 - DTQ. 5 - PCdoB - ART. 5º CONTIDO NO PLV ...	255	72	327
MPV Nº 756/2016 - PARECER DA C.M. P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	269	85	354
MPV Nº 756/2016 - REQUERIMENTO DE INVERSÃO DE PAUTA	161	57	218
MPV Nº 757/2016	264	90	354
MPV Nº 757/2016 - DTQ. 1 - PT - VOTAÇÃO EM SEPARADO DO ART. 16 DO PLV	264	90	354
MPV Nº 758/2016	1738	513	2251
MPV Nº 758/2016 - DTQ. 11: BLOCO PP - ART. 4º DO PLV Nº 5/2017	240	60	300
MPV Nº 758/2016 - DTQ. 14: PT - ART. 1º DA MPV	272	75	347
MPV Nº 758/2016 - DTQ. 9: PSDB - PREFERÊNCIA PARA O TEXTO ORIGINAL DA MPV	254	75	329
MPV Nº 758/2016 - PARECER DA C.M. P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	221	80	301
MPV Nº 758/2016 - REQ. DE VOTAÇÃO DAS EMENDAS UMA A UMA	257	80	337
MPV Nº 758/2016 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	232	72	304
MPV Nº 758/2016 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO ARTIGO POR ARTIGO	262	71	333
MPV Nº 759/2016	1348	422	1770
MPV Nº 759/2016 - EMENDA Nº 2 DO SENADO FEDERAL AO PLV Nº 12/2017	245	82	327
MPV Nº 759/2016 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR 2 SESSÕES	244	77	321
MPV Nº 759/2016 - REQUERIMENTO DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO E DO ENCAMINHAMENTO	262	81	343
MPV Nº 759/2016 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	275	83	358
MPV Nº 759/2016 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	322	99	421
MPV Nº 763/2016	1068	309	1377
MPV Nº 763/2016 - ADMISSIBILIDADE DO REQUERIMENTO DO DESTAQUE SIMPLES	286	79	365
MPV Nº 763/2016 - DTQ. 5: PCdoB - EMENDA Nº 8	261	82	343
MPV Nº 763/2016 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR 2 SESSÕES	264	75	339

Proposições e Votações (parte 2)	Votos na coalizão		TOTAL
	A favor	Contra	
MPV Nº 763/2016 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	257	73	330
MPV Nº 765/2016	45	10	55
MPV Nº 765/2016 - DTQ 21: BLOCO PP/PODE/Avante - §4º DO ART. 6º DO PLV	45	10	55
MPV Nº 767/2017	258	84	342
MPV Nº 767/2017 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	258	84	342
MPV Nº 770/2017	571	154	725
MPV Nº 770/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO ARTIGO POR ARTIGO	278	61	339
MPV Nº 770/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	293	93	386
MPV Nº 771/2017	990	308	1298
MPV Nº 771/2017 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 19/2017	219	95	314
MPV Nº 771/2017 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR 2 SESSÕES	248	83	331
MPV Nº 771/2017 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	264	58	322
MPV Nº 771/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO ARTIGO POR ARTIGO	259	72	331
MPV Nº 772/2017	752	181	933
MPV Nº 772/2017 - PARECER DA C.M. P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	247	46	293
MPV Nº 772/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO ARTIGO POR ARTIGO	259	55	314
MPV Nº 772/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	246	80	326
MPV Nº 775/2017	378	165	543
MPV Nº 775/2017 - DTQ 11: PT - EXPR.: "NÃO SE APLICANDO, QUANDO SE TRATAR DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA"	219	113	332
MPV Nº 775/2017 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	159	52	211
MPV Nº 777/2017	1442	504	1946
MPV Nº 777/2017 - DTQ 11: PT - ART. 12 DO PLV Nº 27/2017	231	107	338
MPV Nº 777/2017 - PARECER DA C.M. P/ ATEND. DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS...	261	85	346
MPV Nº 777/2017 - REQ. DE ADMISSIB. PARA VOTAÇÃO EM GLOBO DOS DESTAQUES SIMPLES	224	85	309
MPV Nº 777/2017 - REQUERIMENTO DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO E DO ENCAMINHAMENTO	235	70	305
MPV Nº 777/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR 2 SESSÕES	259	75	334
MPV Nº 777/2017 - VOTAÇÃO EM GLOBO DA ADMISSIBILIDADE DOS DESTAQUES SIMPLES	232	82	314
MPV Nº 779/2017	236	89	325
MPV Nº 779/2017 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 31/2017	236	89	325
MPV Nº 780/2017	954	474	1428
MPV Nº 780/2017 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 28/2017	271	125	396
MPV Nº 780/2017 - REQ. PARA VOTAÇÃO EM GLOBO DOS DESTAQUES SIMPLES	270	98	368
MPV Nº 780/2017 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR 2 SESSÕES	249	95	344
MPV Nº 780/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	164	156	320

Proposições e Votações (parte 3)	Votos na coalizão		TOTAL
	A favor	Contra	
MPV Nº 781/2017	194	163	357
MPV Nº 781/2017 - DTQ. 3: PT - INC. II, DO § 1º, DO ART. 5º, DA LEI 11.473/2007	194	163	357
MPV Nº 782/2017	637	393	1030
MPV Nº 782/2017 - DTQ. 6: PSOL - INC. V DO ART. 23 DO PLV	203	205	408
MPV Nº 782/2017 - REQUERIMENTO DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO E ENCAMINHAMENTO	254	108	362
MPV Nº 782/2017 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	180	80	260
MPV Nº 783/2017	1098	704	1802
MPV Nº 783/2017 - DTQ 13: PP - ART. 16 DO PLV, P/ FINS DE INCLUSÃO NA EMENDA AGLUTINATIVA Nº 1	165	212	377
MPV Nº 783/2017 - DTQ 28: PSOL - EMENDA Nº 90	205	173	378
MPV Nº 783/2017 - DTQ 34: DEM - ART. 24 DO PLV	271	131	402
MPV Nº 783/2017 - REQ. DE VOT. EM GLOBO DA ADMISSIBIL. DOS REQ. DE DTQ. SIMPLES EM DOIS GRUPOS	211	89	300
MPV Nº 783/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO POR CAPÍTULO	246	99	345
MPV Nº 785/2017	910	376	1286
MPV Nº 785/2017 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 34/2017	255	106	361
MPV Nº 785/2017 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	200	90	290
MPV Nº 785/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO ARTIGO POR ARTIGO	205	77	282
MPV Nº 785/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	250	103	353
MPV Nº 786/2017	160	146	306
MPV Nº 786/2017 - DTQ 09: PCdoB - EMENDA Nº 14	160	146	306
MPV Nº 789/2017	198	186	384
MPV Nº 789/2017 - DTQ 27 - PR - PREF. P/ O TEXTO DA EMENDA AGLUTINATIVA GLOBAL Nº 6	198	186	384
MPV Nº 791/2017	109	153	262
MPV Nº 791/2017 - DTQ 1 - PT - EMENDA Nº 93	109	153	262
MPV Nº 795/2017	1752	1315	3067
MPV Nº 795/2017 - DTQ 11 - PV - ART. 7º DO TEXTO ORIGINAL MPV	222	146	368
MPV Nº 795/2017 - DTQ 6 - PDT - ART. 1º DO PLV	232	185	417
MPV Nº 795/2017 - DTQ 8 - PSOL - ART. 5º DO PLV	241	185	426
MPV Nº 795/2017 - EMENDA DO SENADO FEDERAL	206	201	407
MPV Nº 795/2017 - PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº 36/2017	208	184	392
MPV Nº 795/2017 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR 1 SESSÃO	229	132	361
MPV Nº 795/2017 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR DUAS SESSÕES	234	122	356
MPV Nº 795/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO E DE ENCAMI	180	160	340
MSC Nº 471/2016	271	95	366
MSC Nº 471/2016 - SOLICITA RETIRADA DE TRAMITAÇÃO DO PL Nº 6.646/2013	271	95	366
PDC Nº 424/2016	241	92	333
PDC Nº 424/2016 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	241	92	333
PEC Nº 282/2016	917	354	1271

Proposições e Votações (parte 4)	Votos na coalizão		TOTAL
	A favor	Contra	
PEC Nº 282/2016 - DTQ 14: PT - EXP. "E ESTABELECE REGRAS SOBRE ESCOLHA, FORMAÇÃO..."	311	107	418
PEC Nº 282/2016 - DTQ. 1: PSOL - EXPR. "E ESTABELECE REGRAS SOBRE ESCOLHA, FORMAÇÃO E DURAÇÃO..."	326	104	430
PEC Nº 282/2016 - DTQ. 4: PP - ART. 17-A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ALTERADO PELO ART.1º DO SUBSTIT	280	143	423
PEC Nº 395/2014	304	141	445
PEC Nº 395/2014 - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO - SEGUNDO TURNO	304	141	445
PEC Nº 77/2003	696	566	1262
PEC Nº 77/2003 - ART. 45º, CONST. DO ART. 2º DO SUBSTITUTIVO, E ART. 3º DO SUBSTITUTIVO...	205	240	445
PEC Nº 77/2003 - DTQ 21: DEM - TORNAR PROPOSIÇÃO AUTÔNOMA: ART. 73, §1º; ART. 75; ART. 94, PARÁGR	250	116	366
PEC Nº 77/2003 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO PARCELADA DO SUBSTITUTIVO DA C.E.	241	210	451
PL Nº 2671/1989	212	117	329
PL Nº 2671/1989 - DTQ. 9 - PSOL - EMENDA DE PLENÁRIO Nº 3 AO PL 9086/2017	212	117	329
PL Nº 2862/2004	513	147	660
PL Nº 2862/2004 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	251	78	329
PL Nº 2862/2004 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	262	69	331
PL Nº 3376/2015	270	51	321
PL Nº 3376/2015 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	270	51	321
PL Nº 3468/2012	218	44	262
PL Nº 3468/2012 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO ARTIGO POR ARTIGO	218	44	262
PL Nº 4.302/1998	222	106	328
PL Nº 4.302/1998 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	222	106	328
PL Nº 4302/1998	951	583	1534
PL Nº 4302/1998 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR 1 SESSÃO	231	107	338
PL Nº 4302/1998 - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	213	116	329
PL Nº 4302/1998 - SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL	232	196	428
PL Nº 4302/1998 - SUBSTITUTIVO DO SENADO FEDERAL - EMENDA SUPRESSIVA	275	164	439
PL Nº 6787/2016	1822	1045	2867
PL Nº 6787/2016 - DTQ 18 - PSOL- ART. 611-A, CONST. DO ART. 1º DO SUBSTITUTIVO	274	161	435
PL Nº 6787/2016 - DTQ 2 - PDT - ART. 442-B, CONST. DO ART. 1º DO SUBSTITUTIVO	258	160	418
PL Nº 6787/2016 - DTQ 51 - SD - EMENDA DE PLENÁRIO Nº 28	259	164	423
PL Nº 6787/2016 - DTQ 54 - PT - EMENDA DE PLENÁRIO Nº 15	285	137	422
PL Nº 6787/2016 - REQUERIMENTO DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO E DO ENCAMINHAMENTO	226	128	354
PL Nº 6787/2016 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	224	118	342
PL Nº 6787/2016 - SUBEMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL	296	177	473
PL Nº 7391/2017	463	200	663

Proposições e Votações (parte 5)	Votos na coalizão		TOTAL
	A favor	Contra	
PL Nº 7391/2017 - DTQ. 1 - PCdoB - ART. 15 DO PL Nº 9.206/2017	202	118	320
PL Nº 7391/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	261	82	343
PL Nº 8843/2017	625	357	982
PL Nº 8843/2017 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA DISCUSSÃO POR 1 SESSÃO	210	110	320
PL Nº 8843/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	218	97	315
PL Nº 8843/2017 - SUBSTITUTIVO OFERECIDO PELO RELATOR	197	150	347
PLN Nº 17/2017	415	165	580
PLN Nº 17/2017 - DTQ - PT - EMENDA Nº 19	192	59	251
PLN Nº 17/2017 - EMENDA Nº 19	223	106	329
PLP Nº 343/2017	3781	1831	5612
PLP Nº 343/2017 - DTQ 12: PT - ART. 8º DO SUBSTITUTIVO	314	116	430
PLP Nº 343/2017 - DTQ 21: PT - INC. I, DO §1º, DO ART. 2º DO SUBSTITUTIVO	285	148	433
PLP Nº 343/2017 - DTQ 24: PDT - EMENDA Nº 24	244	165	409
PLP Nº 343/2017 - DTQ 33: SD - INCISO II, DO §1º DO ART. 2º DO SUBSTITUTIVO	241	195	436
PLP Nº 343/2017 - DTQ 35: DEM - §3º DO ART. 3º DO SUBSTITUTIVO	296	128	424
PLP Nº 343/2017 - DTQ 8: PSOL - §1º DO ART. 2º DO SUBSTITUTIVO	303	127	430
PLP Nº 343/2017 - DTQ 9: PCdoB - ART. 2º DO SUBSTITUTIVO	302	135	437
PLP Nº 343/2017 - REQ. DE VOTAÇÃO EM GLOBO DA ADMISSIBILIDADE DOS DESTAQUES SIMPLES	234	107	341
PLP Nº 343/2017 - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA DISCUSSÃO POR 2 SESSÕES	289	123	412
PLP Nº 343/2017 - REQUERIMENTO DE ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO E DO ENCAMINHAMENTO	257	113	370
PLP Nº 343/2017 - REQUERIMENTO DE QUEBRA DE INTERSTÍCIO	237	93	330
PLP Nº 343/2017 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	245	120	365
PLP Nº 343/2017 - SUBEMENDA SUBSTITUTIVA DA CFT	301	153	454
PLP Nº 343/2017 - VOTAÇÃO EM GLOBO DA ADMISSIBILIDADE DOS DESTAQUES SIMPLES	233	108	341
PLP Nº 54/2015	260	64	324
PLP Nº 54/2015 - REQUERIMENTO DE VOTAÇÃO NOMINAL DO REQ. DE RETIRADA DE PAUTA	260	64	324
REQ Nº 5829/2017	258	79	337
REQ Nº 5829/2017 - PRORROGAÇÃO DA CPI DA LEI ROUANET	258	79	337
REQ Nº 6053/2017	236	97	333
REQ Nº 6053/2017 - PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE FUNCIONAMENTO DA CPI - FUNAI E INCRA 2 POR 60 DIAS	236	97	333
REQ Nº 6281/2017	230	164	394
REQ Nº 6281/2017 - URGÊNCIA PARA APRECIAÇÃO DO PL Nº 6.787/2016	230	164	394
REQ Nº 6292/2017	287	157	444
REQ Nº 6292/2017 - URGÊNCIA PARA APRECIAÇÃO DO PL Nº 6.787/2016	287	157	444
REQ Nº 6368/2017	332	53	385
REQ Nº 6368/2017 - URGÊNCIA PARA APRECIAÇÃO DO PL Nº 3376/2015	332	53	385

Proposições e Votações (Final)	Votos na coalizão		TOTAL
	A favor	Contra	
REQ Nº 6711/2017	303	80	383
REQ Nº 6711/2017 - URGÊNCIA PARA APRECIÇÃO DO PL Nº 7.626/2017	303	80	383
REQ Nº 7459/2017	232	133	365
REQ Nº 7459/2017 - URGÊNCIA (ART. 154, RICD) PARA APRECIÇÃO DO PL Nº 8.843/2017	232	133	365
VETO	1135	751	1886
VETO - Nº 16/2017 - PMDB e PPS/CD, PSDB/SF - FLORESTA NACIONAL DE JAMANXIN	217	155	372
VETO - Nº 17/2017 - PMDB/CD, PSDB/SF - CRIA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL RIO BRANCO	143	136	279
VETO - Nº 18/2017 - PT/CD - PLANOS E BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PERÍCIA MÉDICA	215	116	331
VETO - Nº 2/2017 - PT/SF - EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC)	211	110	321
VETO - Nº 20/2017 - PT/CD - AMPLIA CRITÉRIOS P/ INGRESSO NO QUADRO DE BOMBEIROS E POLIC	228	74	302
VETO - Nº 25/2017 - PSOL/CD - AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA.	121	160	281
SIP Nº 1/2017	806	288	1094
REQUERIMENTO - ENCERRAMENTO DA DISCUSSÃO DO PARECER DA CCJC À SIP Nº 1/2017	292	46	338
REQUERIMENTO - REQUERIMENTO DE RETIRADA DE PAUTA	251	13	264
VOTAÇÃO - PARECER DA CCJC PELO INDEFERIMENTO DA SIP Nº 1/2017	263	229	492
SIP Nº 2/2017	435	244	679
PARECER CCJC - REQUERIMENTO DE ADIAMENTO DA VOTAÇÃO POR UMA SESSÃO	184	9	193
VOTAÇÃO - PARECER DA CCJC PELO INDEFERIMENTO DA SIP Nº 2/2017	251	235	486

Fonte: desenvolvida pelo autor com base em informações da Câmara dos Deputados

**ANEXO B - Classificação para alinhamento das emendas parlamentares individuais
liquidadas por ministério, unidade orçamentária e tipo de despesa**

Ministério (órgão de governo) em que a emenda foi proposta	Liquidado	%
Ministério da Saúde	1.366.085.117	89,49%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	57.339.231	3,76%
Ministério da Educação	25.915.196	1,70%
Ministério da Integração Nacional	20.459.300	1,34%
Poder Judiciário	16.094.901	1,05%
Ministério do Turismo	9.742.733	0,64%
Ministério Público da União	9.296.430	0,61%
Ministério da Defesa	5.447.005	0,36%
Presidência da República	5.233.542	0,34%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	5.223.060	0,34%
Ministério da Justiça	2.533.560	0,17%
Ministério da Cultura	1.827.774	0,12%
Ministério do Esporte	750.000	0,05%
Ministério do Trabalho	223.900	0,01%
Ministério das Relações Exteriores	166.854	0,01%
Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário	104.915	0,01%
Ministério do Meio Ambiente	14.800	0,00%

Unidade Orçamentária (para alocação em programas dos ministérios ou de autarquias e órgãos específicos)	Liquidado	%
Fundo Nacional de Saúde	1.365.408.198	89,45%
Ministérios	86.642.401	5,68%
CODEVASF	16.372.105	1,07%
Universidades Federais	15.300.920	1,00%
Hospitais	7.586.595	0,50%
Tribunais Regionais Eleitorais	6.027.418	0,39%
Justiça Fed. de Primeiro Grau	5.951.486	0,39%
Tribunais Regionais do Trabalho	4.115.996	0,27%
Comando Militar	3.926.232	0,26%
Sec. Esp. Agr. Fam. Des. Agrário	3.301.903	0,22%
Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica	3.027.682	0,20%
DNOCS	2.577.426	0,17%
INCRA	1.931.639	0,13%
SUDAM	1.509.769	0,10%
FUNASA	500.000	0,03%
Unidades Culturais Diversas	424.924	0,03%
SECIRM	419.343	0,03%
FUNAI	397.645	0,03%
Fundo Naval	356.468	0,02%
Fundo Nacional de Cultura	354.618	0,02%
FIOCRUZ	176.919	0,01%
Inst. Nacional do Seguro Social	104.915	0,01%
Dep. de Polícia Federal	28.915	0,00%
Ibama	14.800	0,00%

Continua

Classificação para alinhamento das emendas parlamentares individuais liquidadas por ministério, unidade orçamentária e tipo de despesa (continuação)

Tipo de despesa (baseado no título da emenda proposta pelo deputado)	Liquidado	%
Apoio à Implantação e Manutenção de Unidades de Saúde	1.338.883.749	87,71%
Projetos Diversos e Fomento ao Setor Agropecuário	56.340.359	3,69%
Assistência Médica Qualificada e Gratuita a Todos os Níveis da População e Desenvolvimento de Atividades Educacionais e de Pesquisa no Campo da Saúde	22.250.401	1,46%
Aquisição, Construção, Reforma, Ampliação e Modernização de Imóveis Diversos	20.908.175	1,37%
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	17.436.702	1,14%
Políticas e Ações Diversas Relativas ao Poder Judiciário	11.885.320	0,78%
Promoção e Marketing do Turismo no Mercado Nacional	8.153.483	0,53%
Funcionamento e Gestão de Instituições Hospitalares Federais	6.093.576	0,40%
Projetos Diversos de Pesquisa e Desenvolvimento	5.768.657	0,38%
Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	5.492.034	0,36%
Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior	4.080.858	0,27%
Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	3.101.903	0,20%
Educação Profissional e Tecnológica	3.027.682	0,20%
Estruturação e Modernização de Unidades de Saúde das Forças Armadas	2.830.645	0,19%
Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica e Oferta de Água	2.603.763	0,17%
Promoção, Apoio e Defesa de Direitos	2.107.000	0,14%
Desenvolvimento de Assentamentos Rurais	1.931.639	0,13%
Promoção e Fomento à Cultura Brasileira	1.827.774	0,12%
Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	1.648.895	0,11%
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	1.589.250	0,10%
Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde	1.326.340	0,09%
Apoio a Projetos Urbanos, Atividades Produtivas, Infraestrutura e Obras Diversas	1.316.835	0,09%
Aperfeiçoamento, Avaliação e Desenvolvimento de Ações e Serviços Especializados em Cardiologia-INC	1.226.004	0,08%
Projetos Diversos em Instalações e Organizações do Comando Militar	1.180.532	0,08%
Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Lazer e Inclusão Social	500.000	0,03%
Implantação de Melhorias Habitacionais e Sanitárias	500.000	0,03%
Administração de Unidades Diversas	397.871	0,03%
Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas	397.645	0,03%
Apoio ao Setor de Navegação Aquaviária e Marítima	356.468	0,02%
Capacitações e Qualificações Diversas	349.993	0,02%
Desenvolvimento Sustentável, Inclusão Social, Agricultura Alternativa e Afins	300.872	0,02%
Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	223.900	0,01%
Políticas, Serviços e Assistências Diversas ao Cidadão	166.854	0,01%
Apoio ao Projeto Rondon	142.177	0,01%
Atenção à Saúde das Populações Ribeirinhas da Região Amazônica mediante Cooperação com a Marinha do Brasil	72.809	0,00%
Apoio às Instituições e Fortalecimento da Política Nacional de Segurança Pública	28.915	0,00%
Estruturação da Gestão Nacional dos Recursos Faunísticos	7.500	0,00%
Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	1.740	0,00%
TOTAL	1.526.458.317	100%

Fonte: desenvolvida pelo autor com base em informações da Câmara dos Deputados