



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

ARÍCIA CAMARGO GONZAGA

**RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO: ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO BRASILEIRO**

Brasília

2016

ARÍCIA CAMARGO GONZAGA

**RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO: ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação
em Ciência Política da Universidade de Brasília
para obtenção do título de Bacharel em Ciência
Política.

Orientador: Prof. Paulo Du Pin Calmon

Brasília

2016

ARÍCIA CAMARGO GONZAGA

**RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE
COALIZÃO: ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO BRASILEIRO**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação
em Ciência Política da Universidade de Brasília
para obtenção do título de Bacharel em Ciência
Política.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Paulo Du Pin Calmon (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

Prof^ª Graziela Dias Teixeira (PARECERISTA)
Universidade de Brasília

A meus avós, Neusa, Nilson e Therezinha, que pelo esforço e dedicação aos meus pais proporcionaram as oportunidades que estou tendo em vida.

Resumo

A forma como as instituições estão organizadas no Brasil proporcionou um sistema político peculiar diferente de todos os outros países presidencialistas. O sistema presidencialista brasileiro, também conhecido como presidencialismo de coalizão, requer que o presidente construa sua base de apoio para conseguir implementar sua agenda e para isso lhe são disponibilizadas certas ferramentas para auxiliar a formação da coalizão. Após o ano de 2014 ocorreram mudanças em uma de suas ferramentas, as emendas individuais parlamentares que tinham caráter autorizativo passaram a ser impositivas. Levando em conta a organização do sistema político, a adoção do orçamento impositivo pode trazer sérios problemas de governabilidade para o presidente brasileiro.

Palavras-chave: Presidencialismo. Presidencialismo de coalizão. Orçamento. Emendas orçamentárias. Governabilidade.

SUMÁRIO

Introdução	7
1. Sistema Político Brasileiro e seus efeitos	11
2. Presidencialismo de Coalizão	17
3. Processo Orçamentário	22
4. Processo de Negociação de Emendas	26
5. Orçamento Impositivo	29
Conclusão.....	32
Referências Bibliográficas	36

Introdução

Esta pesquisa tem como tema a *Relação entre Executivo e Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Esse tema é bastante relevante na Ciência Política, principalmente por se tratar de um dos instrumentos que colaboram para a formação do Presidencialismo de Coalizão. O orçamento é utilizado como meio de “cooperação” e negociação entre os poderes legislativo e executivo.

A relação Executivo-Legislativo é um tema bastante abordado na ciência política, e isso se deve ao resultado que o conjunto de instituições provoca no sistema político. Instituições são regras que orientam o comportamento coletivo, elas individualmente produzem determinados efeitos e coletivamente outros. A Constituição Brasileira de 1988 estabelece uma série de instituições políticas que afetam a composição partidária, resultando em um sistema político altamente fragmentado, construindo obstáculos para a governabilidade (MUELLER E PEREIRA, 2002, *passim* 265-267).

O Presidente da República precisa de maioria no Congresso para governar, mas a fragmentação do quadro político partidário nem sempre permite que isso aconteça. Então, para construir uma maioria, ele faz uso das ferramentas que lhe foram disponibilizadas pela constituição. Para garantir que os parlamentares apoiem as propostas do governo, o Executivo oferece incentivos, tais como: distribuição de cargos, liberação de emendas individuais para os parlamentares, mudança do plano de governo para satisfazer e incentivar a participação dos partidos fora da base aliada e, em alguns casos, negociação do conteúdo das medidas provisórias. Esse comportamento é nomeado de Presidencialismo de Coalizão (ABRANCHES, 1998). Vale ressaltar que nesta pesquisa darei maior foco às emendas individuais no contexto do comportamento acima citado.

As emendas individuais são emendas ao orçamento elaboradas pelos parlamentares. A aprovação das mesmas é utilizada como moeda de troca do governo (MUELLER e PEREIRA, 2002, p.267), ou seja, se o parlamentar votar a favor das matérias do governo tem sua emenda executada. Caso o parlamentar deixe de colaborar, o Executivo pode escolher não liberar os recursos para as emendas. As emendas são importantes para os parlamentares, pois significam a liberação de orçamento para seus redutos eleitorais, o que permite o cumprimento de promessas de campanha e o fortalecimento de sua base eleitoral, podendo até

mesmo resultar na reeleição do parlamentar, tais circunstâncias aumentam a possibilidade de as condições impostas pelo governo serem aceitas (BITTENCOURT, 2012, *passim* 19-20)

O processo de elaboração do Orçamento já passou por diferentes fases. Houve momentos em que o Congresso participou trazendo mudanças efetivas à Lei Orçamentária, momentos em que o presidente tinha o monopólio orçamentário, e atualmente o orçamento se encontra num período de transição de orçamento autorizativo para orçamento impositivo. As consequências dessa mudança ainda não estão muito claras, mas é possível tentar prevê-las.

Em março de 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional nº86 (EC86/2015) que determina a execução obrigatória das emendas individuais dos parlamentares. A medida já vigorava por meio da LDO desde 2014, mas foi reforçada como EC86/2015. Antes, como já foi explicado, o Executivo poderia negociar a aprovação de emendas individuais em troca de apoio. Agora, com a EC86/2015, isso muda. As emendas individuais passam a ter execução obrigatória, tornando o orçamento impositivo. A partir do momento que fizerem parte do Projeto de Lei Orçamentária (PLO), o Poder Executivo é obrigado a executar as emendas em um limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida, não podendo voltar atrás como antes fazia. À primeira vista isso pode significar o fim do poder de barganha do Executivo, e como a Emenda Constitucional é recente, os impactos dessa mudança para a governabilidade ainda não são muito claros. Posto isso, proponho a seguinte pergunta de pesquisa: *Como o orçamento impositivo afeta o Presidencialismo de Coalizão?*

Dessa forma, os objetivos gerais desta pesquisa serão: (i) verificar se o orçamento impositivo provocará mudanças no cenário político, e (ii) se isso afetará a relação Executivo-Legislativo dentro do presidencialismo de coalizão. De uma maneira mais específica, será explicar como funciona o sistema político brasileiro e quais serão as mudanças institucionais provocadas pela mudança e seus efeitos para o cenário político. O resultado esperado ao final desta pesquisa é: Executivo enfraquecido pelo Legislativo em razão do orçamento impositivo (LIMA, 2009, p.6).

Reconheço que o acontecimento é muito recente para maiores reflexões sobre os efeitos em longo prazo dessa mudança na relação Executivo-Legislativo, logo meu objetivo não é esse. Pretendo com essa pesquisa realizar uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e apresentar os possíveis efeitos que se pode esperar dessa mudança.

Sobre a técnica de pesquisa será feita pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica será realizada para reunião de dados disponíveis sobre os temas presidencialismo de coalizão e orçamento, assuntos amplamente estudados na ciência política. Questões como, quais são as ferramentas do executivo e quais seus efeitos, qual a importância do orçamento para a governabilidade, como se dá a relação Executivo-Legislativo no âmbito da elaboração do orçamento brasileiro, considerando o contexto do presidencialismo de coalizão, e como são feitas as negociações, serão retratadas nesse trabalho para maior esclarecimento dos possíveis efeitos das mudanças orçamentárias, avaliando posteriormente os possíveis efeitos das modificações no orçamento que alteram o caráter das emendas individuais de discricionário para impositivo.

A pesquisa bibliográfica foi feita de forma exaustiva, com auxílio de sites como o Scielo, buscando o histórico e atualizações do tema. Tornando possível chegar aos principais nomes na área de orçamento e presidencialismo de coalizão. A começar por Sérgio Abranches, que cunhou o termo “Presidencialismo de Coalizão”, apresentando o Sistema Presidencialista Brasileiro como diferenciado de todos os outros devido ao conjunto institucional. Levando em consideração, também, autores que tratam do presidencialismo de coalizão com diferentes visões, sendo Bernardo Mueller e Carlos Pereira com uma visão mais “positiva”, e Fernando Limongi e Argelina Figueiredo apresentando a visão “negativa”. Completando os estudos com Fabiano Santos, que trata das mudanças institucionais que afetaram a forma como o orçamento público era utilizado.

Uma das hipóteses é de que ao fim das análises o resultado da pesquisa mostrará um Executivo enfraquecido que não consegue implementar sua agenda por não possuir uma moeda de troca forte o suficiente para conseguir a maioria parlamentar. Consequentemente, as medidas provisórias terão seu nível de aprovação diminuído. Contudo, espera-se que o Executivo encontre novas ferramentas capazes de substituir sua moeda de troca, não mais eficaz, por outra.

Como já foi explicado o governo precisa de apoio legislativo, precisa formar uma coalizão e ter maioria para conseguir aprovações de matérias do governo e dessa maneira implementar sua agenda. Isso não sendo possível pode gerar crises no governo. Já foram observadas situações como a do ano de 2005 em que o executivo não conseguiu maioria parlamentar mesmo utilizando todas as suas ferramentas, tendo que tomar medidas extremas como pagar mensalidades para os parlamentares votarem a favor do governo, ocorrendo dessa

maneira o escândalo do mensalão (POWER, 2008). É grave no sistema político brasileiro o executivo não conseguir maioria, isto explica a importância desse estudo.

O presente estudo foi dividido em cinco capítulos. No primeiro capítulo será explicado como funciona o sistema político, quais são as instituições que o formam e quais os efeitos individuais e coletivos do mesmo; o segundo capítulo apresenta o resultado das instituições do sistema político brasileiro, o presidencialismo de coalizão, tipo de presidencialismo encontrado somente no Brasil; no terceiro capítulo é explicado o processo orçamentário, quais as regras que o orçamento segue e como é elaborado; no quarto capítulo são apresentadas as consequências esperadas do orçamento impositivo no sistema político; e por fim no quinto capítulo é apresentada a conclusão desse estudo.

1. Sistema Político Brasileiro e seus efeitos

A Constituição Brasileira de 1988, sétima constituição do país, foi elaborada no período em que ocorria a redemocratização do Brasil após o fim da Ditadura Militar, representou a transição de um período autoritário para um democrático. A Carta Magna definiu a organização do sistema político e apresentou uma série de instituições políticas para que o país seguisse, dentre as quais: o sistema de governo presidencialista, o que tipifica a divisão dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, havendo um presidente que é chefe de governo e chefe de estado; o sistema político federalista, união de estados autônomos em uma Federação; e o sistema eleitoral proporcional.

As Instituições são as regras e as organizações que orientam o comportamento dos atores e quais os incentivos os mesmos terão para agir (CINTRA, 2007, p.38). Cada instituição, individualmente, possui seus efeitos; estas, quando em conjunto, possuem efeitos coletivos. O conjunto de Instituições acima citados geram determinados cenários, contudo para entender seus efeitos é importante entender como cada uma delas funciona. Começando pelo sistema presidencialista.

O sistema presidencialista teve origem nos Estados Unidos na Constituição de 1787 e é caracterizado pela separação das funções do Estado em três poderes: legislativo, executivo e judiciário; Poder Executivo unipessoal (monocrático), no qual o presidente é chefe de Estado e de Governo; independência entre o Executivo e o Legislativo, com interdependência, caracterizada pelo sistema de freios e contrapesos; veto presidencial; controle de constitucionalidade pelo judiciário; e eleição direta ou indireta para presidente (FIUZA apud BANDEIRA, 2015, p. 8).

A respeito dos três poderes,

A teoria da separação dos poderes propõe, normativamente, a divisão do poder em corpos separados e a capacidade de cada um desses corpos controlar o outro, devendo haver um equilíbrio entre os poderes de maneira a evitar o predomínio de um sobre o outro, possibilitando não apenas afastar o perigo da tirania, como, também, correlativamente, garantir a liberdade. De outro lado, a separação dos poderes, caso seja efetiva, pode concorrer para a formação de sistemas democráticos menos centralizados, perfazendo o modelo consensualista (GROHMANN, 2001, p. 97).

O sistema presidencialista brasileiro é constituído pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário sendo independentes e harmônicos entre si. O presidente, representante do Poder Executivo é eleito por sufrágio universal e voto direto e secreto do eleitorado pelo método majoritário, podendo haver dois turnos.

O Poder Legislativo é caracterizado pelo bicameralismo, inspirado no sistema americano, formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado federal. A Câmara é constituída por meio de eleição proporcional à população dos 26 Estados mais o Distrito Federal, sendo no mínimo 8 deputados por estado e no máximo 70 deputados, totalizando 513 deputados com mandato de 4 anos. Os senadores são eleitos por voto majoritário sendo 3 senadores para cada estado e para o DF, totalizando 81 senadores com mandato de 8 anos e renovação de 1/3 e 2/3 dos representantes a cada 4 anos..

O Poder Judiciário é formado pelo Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula e outros órgãos responsáveis pela justiça federal e estadual. A função do poder é controlar a constitucionalidade de leis. Tendo em vista que as regras de distribuição de poderes são detalhadas nos Regimento e na Constituição, quase não é necessária interferência do Judiciário no processo legislativo. Apesar de nos últimos tempos estarem ocorrendo interferências com certa frequência.

Quanto aos outros aspectos do sistema político e seus efeitos, trataremos a seguir. O Poder Legislativo do presidente foi mantido na Constituição de 1988, conservando a preponderância legislativa do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, característica já observada no período militar. Em contrapartida, os poderes dos líderes partidários foram ampliados pelo Regimento Interno do Congresso em 1989, esses passaram a ter mais voz, aumentando a capacidade de os mesmos interferirem no processo legislativo.

O presidente brasileiro possui poderes proativos que são o direito exclusivo de legislar sobre determinadas matérias, o direito à iniciativa exclusiva e direito de editar decretos de necessidade e urgência com força de lei. E poderes reativos, que são os vetos parciais ou integrais (DE OLIVEIRA, 2006, p. 302). O Brasil tem um legislativo reativo, devido à intervenção do Executivo na agenda e por consequência propor a maioria das proposições. Cabendo ao Legislativo brasileiro o papel maior de intervir na tramitação ou emendar os projetos.

O presidente possui prerrogativa exclusiva em determinados assuntos, como o orçamento, o que lhe permite escolher alterar ou não o status quo. Somado a isso, os parlamentares não possuem permissão para aumentar o valor dos gastos previstos e, não podem emendar qualquer parte do orçamento, somente a parte de investimentos que corresponde a 2% do orçamento. Isso é uma vantagem, pois o presidente consegue evitar que o plano orçamentário, em sua totalidade, seja muito modificado.

Outro poder legislativo do presidente é a possibilidade de solicitar urgência na apreciação de suas proposições. O presidente tem também a possibilidade de vetar total ou parcialmente os projetos, ferramenta essa importante, pois lhe é permitido vetar somente parte do projeto, o que evita que o presidente tenha a difícil escolha de jogar um projeto todo fora por conter assuntos que não concorde.

Os poderes legislativos que o presidente possui o tornam prevacente no processo político. Estes poderes lhe dão amplo poder de agenda, podendo decidir quando e quais propostas serão analisadas. É possível notar as consequências dos poderes legislativos do presidente ao observar que a maioria das proposições aprovadas no processo legislativo é de autoria do presidente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, *passim* 41-72).

O sistema presidencialista brasileiro com eleição direta e majoritária para Presidente pode apresentar mais vantagens no plano da representatividade. Além de permitir que todos os cidadãos votem diretamente para Presidente, utiliza o método majoritário que evita que o presidente seja eleito por uma minoria, nesse sistema os cidadãos são diretamente representados.

A situação de os períodos eleitorais para a presidência e para os parlamentares serem os mesmos traz consigo a ampliação da representação da população. No Brasil as eleições nacionais ocorrem de 4 em 4 anos, ou seja, as eleições para presidente, deputados e senadores sempre coincidem. Nos casos em que as eleições acontecem ao mesmo tempo, o perfil político dos deputados e senadores, na maioria das vezes, é muito próximo ao perfil do presidente, trazendo uma unificação na representatividade e também na governabilidade, atores políticos alinhados facilitam o processo político e a elaboração de políticas públicas flui. Apesar de que isso nem sempre ocorre.

O fator eleições concomitantes também afeta a *accountability*¹, como já foi dito, eleições na mesma época promovem objetivos próximos o que facilita para o eleitor monitorar os representantes. Se as ações são unificadas o eleitor consegue ver com maior clareza as ações de seus representantes. No caso brasileiro, o alinhamento ideológico é essencial, pois quanto maior a diferença ideológica entre presidente e parlamentares maior será o uso de medidas provisórias (LEMOS, 2005) e vetos, ocorrendo maior interferência na agenda. Tal situação poderia ser um problema para a governabilidade.

Outra característica do sistema político brasileiro é o multipartidarismo, ou seja, existem mais de dois partidos com capacidade de influenciar politicamente, fazendo se necessárias coalizões – união de vários partidos em prol de um objetivo - para existir governabilidade.

Essa fragmentação partidária nos sistemas presidencialistas é algo que deve ser levado em consideração, especialmente no Brasil. Existem 35 partidos registrados que buscam defender e representar diversos interesses da população. Esse grande número de partidos se deve à falta de coesão, por não haver unificação entre os parlamentares. A falta de sentimento de representação os leva a criarem outros partidos para representarem seus interesses. Isso é intensificado quando percebemos que os partidos não influenciam diretamente na reeleição do parlamentar e sim suas próprias ações, a criação de um novo partido pode lhe dar mais possibilidade de participar do processo legislativo.

No Brasil, a fragmentação gera problemas graves de governabilidade. No melhor dos cenários, a distribuição proporcional de poder e recursos entre os partidos, que elegeram deputados para a Câmara, permite de fato maior representação da população porque mesmos os partidos menores possuem poder de agenda², e com a formação de coalizão essa representação é intensificada por incluir diversos partidos em sua formação.

¹ *Accountability* é a “representação que objetiva diminuir a distância entre governantes e governados e assegurar a consistência de interesses. Accountability existe, junto com outras medidas, para assegurar que os governantes não se extraviem desse caminho de consistência” (PHILIP apud DA GRAÇA, 2009, p. 13). A accountability eleitoral é a capacidade dos eleitores de acompanhar seus representantes para que os mesmos os representem de forma apropriada, podendo mantê-lo ou retirá-lo do cargo numa próxima eleição.

² Poder de agenda é “as prerrogativas de iniciar projetos de lei (com exclusividade ou não), as condições para aceitação de aprovação de emendas, a prerrogativa de vetar legislação (e as condições para uma eventual derrubada), o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto, as prerrogativas de convocação de plebiscitos e referendos e de convocação de sessões legislativas extraordinárias, os poderes para determinar a

Contudo o grande número de partidos, pode tornar a implementação da agenda uma tarefa árdua. O multipartidarismo dificulta o equilíbrio no sistema político.

(...) nessa configuração há uma maior probabilidade de surgirem governos fracos do que nos sistemas pluralistas, uma vez que um grande número de partidos dificulta o controle do Congresso (Stein et alii, 1998). Ao discutir os problemas institucionais e de governabilidade no Brasil, Barry Ames afirma que eles decorrem do número excessivo de veto-players, consequência, sobretudo, do sistema eleitoral posto em prática e do federalismo (MUELLER e PEREIRA, 2002, P.266).

A fragmentação obriga o presidente a formar coalizões, e essas são bastante frágeis. As coalizões formadas não trazem obrigações, nem compromissos quanto à relação entre o presidente e os parlamentares, permitindo que os mesmos mudem de posicionamento a qualquer momento. “Os presidentes da República, por sua vez, precisam “estar sempre reconstruindo maiorias”” (AMES apud MELO, 2005, p.199).

Se tratando de *accountability*, os governos formados por um único partido trazem maior clareza sobre quem responsabilizar pelas políticas públicas, enquanto o multipartidarismo traz mais ambiguidade para os representados, pois dispersa os votos e consequentemente a responsabilidade dos legisladores.

A fragmentação e o grande poder legislativo do presidente podem agravar ainda mais os problemas de governabilidade. O presidente tentando contornar o problema de implementação da agenda, utiliza de seus poderes legislativos, passando a ter maior controle da agenda em relação aos legisladores, o que pode causar conflitos entre os atores políticos.

Como foi possível notar, o conjunto institucional do presidencialismo brasileiro produz um sistema mais representativo, mas que perde em governabilidade. Apesar de possuir diversas características que incentivam a formação do governo, apresenta outras que interferem a implementação da agenda do presidente.

Os maiores problemas apresentados foram a fragmentação e o excessivo poder legislativo do presidente, essa combinação pode gerar graves problemas para governabilidade. Apesar de a fragmentação ser algo bom para a representatividade por ser capaz de representar um país plural como o Brasil, quanto maior o número de atores mais difícil será entrar em acordo. Quanto os poderes legislativos do presidente, de acordo com Lins (apud MAINWARING e

ordem do dia das votações, os prazos e o itinerário da tramitação das proposições (se vão para comissões, ou direto aos plenários, a ordem em que são votadas), as regras de quorum, etc.” (BITTENCOURT, 2012, p.14).

SHUGART, 1993, p. 203), os “sistemas presidencialistas funcionam melhor se o presidente tiver poderes relativamente limitados.”. Se o presidente possui menos opções de alterar o processo legislativo, menos conflitos existirão entre os dois poderes. A possibilidade de o presidente interferir em várias etapas do processo legislativo também pode aumentar o conflito.

2. Presidencialismo de Coalizão

No Brasil, o presidente, por possuir um eleitorado nacional, tem a responsabilidade de realizar políticas públicas para agradar seus eleitores. De maneira geral, o presidente é responsabilizado por todo o resultado das políticas públicas (SANTOS, 2002, p.244), sendo necessário que o mesmo implemente sua agenda para evitar um eleitorado insatisfeito.

Levando essa necessidade em conta e o fato das cadeiras serem distribuídas proporcionalmente para os partidos é quase certo que nenhum partido conseguirá a maioria automaticamente. E se o presidente acha inviável governar tendo a minoria como sua base de governo, o que normalmente ocorre, decidirá por formar sua coalizão.

A impossibilidade de conseguir maioria ainda no período eleitoral é compensada pela construção da base de apoio do governo, por meio do clientelismo. De acordo com Mainwaring e Shugart (*apud* CINTRA, 2007, p. 54), ou o presidente, utiliza das ferramentas que foram disponibilizadas para formar sua base de governo, fazendo distribuição de cargos e emendas orçamentárias ou apenas passa por cima do congresso, o que pode não ser uma boa escolha. Governos que fazem a segunda escolha tendem a sofrer obstrução, o que agrava mais ainda a situação pelo fato de já serem minoritários.

Uma característica das coalizões é que essas são bastante heterogêneas, e isso é reflexo da pluralidade e diferenças sociais da população brasileira. “É nas sociedades mais divididas e mais conflituosas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação” (ABRANCHES, 1988, p.21). E, quanto maior as diferenças internas, mais frágeis serão as coalizões; o ideal é que se reduza ao máximo o número de atores e que a coalizão seja o mais próximo possível ideologicamente para reduzir os riscos de dissolução. Entretanto, esse é um cenário quase impossível, pois havendo diferenças internas na coalizão as negociações costumam ser instáveis.

A formação da coalizão inicia-se logo após as eleições com a distribuição de cargos e elaboração do plano de governo. É necessário que o presidente elabore um plano de governo que atenda as demandas dos partidos da coalizão e que seja coerente também com suas preferências. Essa negociação já no início evita conflitos posteriores e motiva a participação efetiva dos partidos na coalizão.

Contudo, a formação de coalizão apresenta certos problemas, se o governo é muito fragmentado é mais fácil para o presidente a realização de manobras, ao mesmo tempo pode

sofrer com a perda de espaço entre outras lideranças. E se a coalizão é concentrada ele tem mais liberdade para agir, mas deve manter relações estreitas com sua coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 26).

Em cenários de crise, coalizões muito heterogêneas e pautas muito divergentes inevitavelmente levam a conflitos, pois há certos pontos que não são negociáveis. Nesse momento são testados os limites dos partidos e do presidente, é preciso que alguma das partes abra mão, caso contrário a chances de dissolução da coalizão aumentam. Quanto maior a diferença ideológica e diferença de plano de governo mais difícil será manter o equilíbrio, o que prejudica a governabilidade dado que o sucesso do governo depende do equilíbrio da coalizão. O rompimento da coalizão é algo pior para o governo do que os ataques da oposição, pois a cisão da coalizão resulta no enfraquecimento do presidente. Em momentos de crise é necessária uma coalizão consolidada, caso o contrário há grandes chances de ocorrer paralisia decisória, ou até mesmo a realização da agenda da oposição.

Levando em consideração a distribuição de cargos é importante termos em mente que os ministros nem sempre possuem o mesmo posicionamento que o presidente, então é preciso que o presidente faça a manutenção de sua aliança com os ministros também.

Outra maneira é por meio das emendas individuais. O executivo “barganha” com os deputados executando emendas em troca de apoio político para a implementação da agenda do Poder Executivo. A distribuição de emendas apresenta baixos custos, quando comparada a outras despesas (FIGUEIREDO e LIMONGI *apud* MUELLER e PEREIRA, 2002, p.267).

O crescimento do poder dos líderes após 1989 se tornou um grande facilitador de negociações, o presidente não precisa negociar individualmente com cada parlamentar, lhe basta negociar com os líderes dos partidos para formar a coalizão. Levando-se em consideração a disciplina partidária, o resultado da negociação torna-se mais seguro. Se os partidos fossem indisciplinados seria praticamente impossível formar uma coalizão, dado que para que a mesma exista é necessária disciplina dos partidos e que estes ajam como unidade.

Dado o contexto e a forma como as instituições estão organizadas, mesmo havendo fragmentação partidária, os parlamentares possuem incentivos para agirem de acordo com as preferências do partido, sendo disciplinados. Os líderes possuem uma gama de prerrogativas que levam os parlamentares dependerem muito deles. Esses são representantes dos parlamentares de seu partido, escolhem os projetos que estarão em pauta (CD), controlam o fluxo dos trabalhos, coisa que não seria possível para os parlamentares agindo individualmente, os parlamentares são muito mais fortes quando agem coletivamente. Os

líderes são os maiores responsáveis pela disciplina, por representarem o partido ou o bloco nas votações, seu voto tem o peso do número de parlamentares do partido ou bancada. Isso lhe dá um grande peso nas decisões políticas.

Os líderes partidários são responsáveis, também, pela distribuição de membros nas comissões, conseqüentemente são eles quem escolhem os membros que farão parte da Comissão Mista de Orçamento, o que é um grande passo para a realização de emendas ao orçamento. Só é possível emendar o orçamento se o parlamentar fizer parte da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), daí entendemos a importância de se ter um bom relacionamento com o líder do partido.

Além disso, há um grande incentivo natural aos parlamentares de cooperarem com o governo. Os partidos de oposição podem escolher não participar do governo esperando o fracasso do mesmo, esperando que ganhem as próximas eleições. Mas isso não é uma atitude coletiva, pois se todos os partidos torcerem pelo fracasso do governo e isso se tornar uma atitude comum, ninguém sentirá que há incentivos para ser governo se souber que não nunca terá apoio (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, *passim* 36-37).

Outro incentivo para participar do governo é se unir com o mesmo para evitar que a oposição alcance o poder. O sucesso do governo também é bom para os parlamentares porque isso reflete na sua imagem e, uma vez que as políticas públicas se mostram positivas, as chances de reeleição do candidato aumentam. A predominância legislativa do Presidente faz com que a participação dos parlamentares no governo seja ainda mais necessária para sua reeleição, pois se sua atuação individual é limitada, participar do governo pode aumentar sua visibilidade.

Apesar de todos esses incentivos, o sistema político brasileiro tem uma formação problemática, e seu conjunto trás entraves para a governabilidade. As instituições podem gerar graves problemas políticos e as soluções possíveis para contornar tais problemas são ainda mais graves. Em cenários perfeitos o sistema funciona muito bem, contudo em caso de falta de apoio parlamentar e uma oposição forte o presidente não consegue governar. As coalizões, maneira de remediar o efeito das instituições, são extremamente frágeis podendo se desfazer a qualquer momento, é preciso muito esforço do presidente para mantê-las.

De acordo com Sérgio Abranches (2014), o presidencialismo de coalizão ocorre em três fases: “centrípeta”, “ambivalência” e “centrífuga”, e as mesmas puderam ser observadas em

todos os governos da Terceira República. Afirma também que o princípio motor desses ciclos é a força central da Presidência, ou seja, as negociações e conflitos estão centrados no poder do Presidente.

A “fase centrípeta” é caracterizada pelo período que o governo está em sua melhor fase com uma grande popularidade não precisando muito esforço para negociar com os parlamentares e nem barrar as ações da oposição, o sinal da presidência é positivo. Essa fase é caracterizada por “alta popularidade, desempenho econômico favorável, inflação sob controle, renda real estável ou crescendo” (*ibidem*, p.2).

A próxima fase é a de “ambivalência”, aqui a presidência tem o sinal regular. O governo perde sua força e já não tem mais a mesma capacidade de manter a coalizão unida e a oposição ganha mais força, essa fragmentação provoca paralisia decisória. “Essa força de atração começa a arrefecer em situações de crises de corrupção que atinjam o núcleo central do governo e a própria presidência, ou reversão negativa do crescimento econômico, particularmente com alta da inflação e queda da renda real” (*ibidem*, p.3).

Por fim a “fase centrífuga”, a presidência tem sinal negativo. A liderança do governo é contestada, ocorrendo paralisia decisória que acarreta em crise. “Forças antes alinhadas ao governo e parceiras em sua coalizão gravitam em direção a novas lideranças que emergem no espaço deixado pelo apequenamento da liderança e da força de atração do(a) presidente. A fragmentação se acentua. A oposição fica mais incisiva, porque obtém resposta “das ruas”.” (*ibidem*, p.3)

Como já foi apresentado por Cintra (2007) anteriormente, a possibilidade de se seguir apenas dois caminhos, ou formar a coalizão ou passar por cima do congresso leva a governos de crise, isso fica ainda mais claro com os ciclos que Abranches explicou. Um exemplo foi a crise do governo Dilma, os problemas começaram no governo Lula quando o PT se aliou ao PMDB, tendo em vista que os mesmos são rivais nas eleições estaduais. De acordo com Sergio Abranches, o principal ponto de discordância entre esses partidos foram as eleições estaduais, pois o resultado dessas implica na reeleição dos deputados. Lula e Dilma escolheram negociar com um partido de centro, como o PMDB, que costuma ter lealdade apenas com suas pautas, e que é conhecido por estar sempre do lado de quem está no governo. O PMDB como base da coalizão tinha interesses divergentes ao do governo, quando esse viu a oportunidade de ganhar mais espaço durante a “fase de ambivalência” do governo Dilma aproveitou a oportunidade. Coalizões são naturalmente frágeis e quando a coalizão é formada

por partidos com diferenças ideológicas são ainda mais. O PMDB foi tomando o espaço e o poder aos poucos. Consequência disso também foi a aprovação de matérias não interessantes ao governo como a PEC do orçamento impositivo. Com a saída do PMDB da coalizão ocorreu também a saída de partidos menores, o governo Dilma foi perdendo apoio gradativamente, isso é visível com o resultado da votação do impeachment.

3. Processo Orçamentário

O orçamento público é um instrumento do governo onde ficam registrados todos os recursos arrecadados e como esses recursos serão utilizados considerando a disponibilidade financeira. É por meio do orçamento que o governo consegue promover o desenvolvimento social e econômico da população, reduzindo as desigualdades sociais e priorizando recursos na área da educação, saúde e segurança.

O orçamento tem como fundamentos legais, as leis, e fundamentos infra legais, as portarias e os decretos. A principal legislação é a Constituição Federal de 1988, todas essas legislações devem respeitar o que é estabelecido na mesma, essa estabelece as normas gerais do orçamento. Toda essa legislação estabelece as regras para elaboração e implementação do orçamento.

Os fundamentos legais e infra legais são: Lei 4.320 de 1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Decreto Lei nº 200 de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão dos recursos públicos; e Lei Complementar nº 131 de 2009, que estabelece normas de finanças públicas a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além do decreto de programação orçamentária e financeira e de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e da portaria que estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, elaborados todos os anos, incluindo as especificidades de cada ano orçamentário.

O processo orçamentário é constituído por meio de quatro etapas: elaboração, aprovação, execução e, controle e avaliação. Na primeira etapa, elaboração, ocorre a análise dos problemas e a definição da proposta a ser enviado para o Poder Legislativo. Na segunda, aprovação, ocorre a tramitação da proposta orçamentaria no Poder Legislativo, que a proposta é revista, emendada e votada. Após a votação é enviado para o presidente sancioná-la e posteriormente, entrar em vigência. A terceira, execução, o orçamento já previsto na proposta

aprovada é executado. E por último, a quarta, controle e avaliação, a execução orçamentária é fiscalizada pelos órgãos públicos e as contas são julgadas pelo Poder Legislativo.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos do processo orçamentário. O PPA estabelece o plano de governo previsto no período eleitoral, organizando políticas públicas e firmando metas, objetivos e diretrizes para os próximos quatro anos, é elaborado no primeiro ano de governo, mas somente é realizado no segundo ano, tendo sua duração até o primeiro ano do governo seguinte, é o planejamento a médio prazo. Essa divisão de tempo dentro dos mandatos tem como objetivo promover a continuação de políticas públicas.

O PPA deve ser enviado ao Congresso pelo Presidente em formato de Projeto de Lei até dia 31 de agosto e os parlamentares têm até dia 22 de dezembro, data de encerramento da sessão legislativa, para emendar e aprovar. A Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização é responsável pela apreciação do PLO, é formada por senadores e deputados. Findo o prazo é encaminhado de volta para o presidente para sanção, com ou sem vetos.

A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento; orienta a elaboração do Orçamento. O PLDO (Projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias) é enviado para o congresso e seu prazo para votação é dia 15 de Abril devendo ser sancionado até dia 17 de Julho (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2016).

E a LOA define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano, é o planejamento em curto prazo. É elaborada, pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão juntamente com outros ministérios, uma proposta orçamentária para o próximo exercício financeiro e enviada para avaliação do Presidente, depois disso é enviada para o Congresso com PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual) para votação e aprovação. Como o nome já diz essa lei tem a vigência de um ano.

O PPA e a LDO são utilizados para elaborar o Projeto de Lei Orçamentário (PLO). O Poder Executivo é responsável pela elaboração do PLO, que estima a receita total e fixa o valor das despesas para o ano fiscal seguinte. Depois de elaborado é enviado para aprovação do congresso e realização de emendas individuais e coletivas.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é constituída pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos e Orçamento da Seguridade Social. O Orçamento fiscal é referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, relativos à saúde, previdência e assistência social.

A participação dos parlamentares apresentando emendas ocorre na área de investimentos dentro dessas três áreas desde que haja disponibilidade orçamentária. E mesmo após a aprovação do PLO, ainda é possível modificar o plano orçamentário por meio de Créditos Adicionais, podendo o presidente incluir emendas para os parlamentares.

O crédito adicional pode ser classificado em três tipos: suplementares, especiais e extraordinários. Os Créditos Suplementares são utilizados para locações já presentes na LOA, o que acontece é uma realocação do orçamento já previsto. Esse crédito é autorizado por decreto presidencial não necessitando passar pela aprovação do Congresso. Isso permitia punir, antes do orçamento impositivo, os parlamentares que não votassem de acordo com o governo realocando o orçamento de suas emendas para outras coisas.

Os Créditos Especiais são utilizados quando orçamento ultrapassa o limite previsto na LOA ou quando se necessita de orçamento para situações novas, não previstas. Nesse caso, é necessário enviar um projeto de lei para o congresso e para sua aprovação é necessária maioria simples. A Comissão Mista de Orçamento (CMO) é responsável pela apreciação, mas os membros da mesma não podem modificar esse tipo de projeto de lei. Por fim, os Créditos Extraordinários são utilizados para casos não previstos e urgentes, são autorizados por medidas provisórias.

A elaboração de emendas ao orçamento fica concentrada na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), poucas emendas são feitas em plenário. A CMO é formada por deputados e senadores. A distribuição dos membros na comissão é feita respeitando o número de cadeiras de cada partido, ou seja, partidos maiores possuem mais membros na comissão. São os líderes partidários que alocam os parlamentares, podendo recompensá-los ou puni-los, além disso, influenciam na escolha do presidente e vice-

presidentes da comissão. Dessa maneira, os líderes possuem o maior poder no processo orçamentário. Os líderes são a estrutura fundamental da base do governo.

Na Comissão a função de relator e sub-relator são importantíssimas e bastante disputadas, pois o processo de aprovação das emendas é função dos mesmos, e estes possuem bastante influência na criação de emendas ao orçamento. A participação na comissão é muito importante, pois somente os membros podem fazer emendas ao orçamento. Além de que a votação do projeto ocorre de acordo com o parecer do relator.

As emendas são importantes para a imagem do parlamentar, o orçamento que lhe é disposto serve para realizar obras em seu município, aumentando sua visibilidade e possibilidade reeleição. “O artigo afirma ainda que, mantidas constantes as demais condições, quanto maior o valor das emendas executadas de um congressista, maiores são suas chances de reeleição” (Pereira, 2000; Pereira e Rennó, no prelo *apud* MUELLER e PEREIRA, 2002, p.274). Contudo mesmo após conseguir aprovar sua emenda na comissão, não é assegurado que a mesma será executada, cabe ao presidente decidir quais serão executadas.

O orçamento deve seguir o princípio do equilíbrio, em que os valores autorizados para realização das despesas em determinado ano devem ser compatíveis com a arrecadação das receitas. Essa falta de equilíbrio abria espaço para o Presidente justificar a não execução de determinadas emendas, alegando não haver recursos suficientes. A verdade é que as emendas não são escolhidas para serem executadas de maneira homogênea, fica a critério do Poder Executivo. Isso permitiu que as emendas fossem utilizadas pelo presidente como moeda de troca ao associar a execução de emendas ao apoio ao governo, ou seja, o parlamentar que participasse da base teria mais chances de ter sua emenda executada.

4. Processo de Negociação de Emendas

A dinâmica de como ocorre essa negociação entre legislativo e executivo pela liberação de orçamento vale a pena ser estudada. Santos (2003) traz um trecho da obra de Figueiredo e Limongi que argumentam que as relações entre o Executivo e o Legislativo são descoordenadas, dado que o comportamento desses atores depende de como o coletivo procederá. Ou seja, se o governo ameaça algum parlamentar individualmente de lhe retirar seu posto ou benefício em prol de alguma votação, este só cumprirá a ameaça se perceber que conseguirá ter maioria e não necessitar do apoio daqueles. O mesmo vale para os parlamentares, se eles ameaçarem sair da base de apoio do governo apenas farão isso se perceberem que tem apoio dos seus pares (SANTOS, 2003, *passim* 87-88).

Fabiano argumenta que a teoria dos dois é importante, contudo carece de três elos teóricos, sendo estes “i) declarar explicitamente em que condições o presidente detém poder de barganha assimétrico diante dos legisladores individuais, ii) qual o papel dos partidos parlamentares nessa barganha assimétrica e iii) se é verdade que o presidente tem enorme vantagem quando trata com legisladores individuais, então por que negociar com partidos, uma entidade coletiva?” (*ibidem*, p.88).

O autor faz comparações entre o período de 1946-1964 e o período pós 1988 para explicar os três elos teóricos e para completar a análise compararei também o período pós 2014. Isso porque em março de 2015 foi aprovada a Emenda Constitucional nº86 que determina a execução obrigatória das emendas individuais dos parlamentares, esta medida já vigorava por meio da LDO desde o ano anterior, mas se oficializou em 2015 como EC86/2015.

Antes, o Executivo podia negociar a aprovação de emendas individuais em troca de apoio, agora com a EC86/2015 isso muda, as emendas individuais passam a ter execução obrigatória, tornando o orçamento impositivo. A partir do momento que fizerem parte da PLO, o executivo é obrigado a executar as emendas em um limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida, não podendo voltar atrás como antes fazia. Tal medida pode trazer impactos para a relação legislativo executivo. Dessa forma compararei os três períodos para mostrar o impacto do orçamento na relação Executivo-Legislativo e conseqüentemente sua importância.

Em relação ao primeiro elo teórico, Santos (2003) afirma que o presidente só tem poder de barganha assimétrico quando os parlamentares não têm alternativa para receber os benefícios orçamentários. Em 1946-1964, o poder do legislativo sobre o orçamento era maior,

os legisladores possuíam ferramentas institucionais para evitar o controle dos prazos pelo presidente, podendo assim trazer suas preferências para a Lei Orçamentária, além disso, eles tinham autorização para abertura de créditos suplementares, podendo elaborar projetos de lei destinando recursos para seus redutos eleitorais.

Após a Constituição de 1988, o presidente passou a ter total controle dos prazos, podendo assim impor suas preferências. A liberação de recursos também passou a ser autorizada apenas pelo mesmo. Nesse período notou-se a necessidade de barganha entre os dois poderes, dada a necessidade de os parlamentares conseguirem recursos, enquanto no anterior os legisladores não precisavam do presidente.

E após o ano de 2014, com o orçamento impositivo, a autorização não coube mais ao presidente, pois esse passou a ter a obrigação de aceitar as emendas ao orçamento, podendo deixar de executar apenas com a autorização do Congresso Nacional. O poder dos parlamentares fica muito maior porque agora aumenta a segurança de que suas emendas serão executadas. Podemos concluir que com esse cenário, que as emendas parlamentares, como instrumento de barganha, deixam de ser efetivas, apesar de não perder sua total força. Se o presidente tiver uma base sólida em seu governo pode articular para conseguir autorização para a não execução de emendas da oposição, mas exigiria muita solidez na base e apoio da mesma. O poder dos parlamentares aumentaria ao mesmo tempo que o executivo diminuiria. Não havendo mais vantagem distributiva.

Fica fácil entender a importância dos partidos nessa barganha assimétrica quando analisamos o segundo elo teórico. A patronagem é um recurso escasso, então é esperado que o presidente tente economizá-lo o máximo que puder. Sendo assim, numa situação em que este ache que já tem maioria para votar ou que a ameaça do parlamentar não será cumprida, o recurso não será disponibilizado.

O presidente somente levará as ameaças em consideração quando perceber que perderá uma quantidade suficiente da sua base e é nesse momento que os partidos revelam sua importância. Se o partido possui coesão partidária e seus membros possuem visões próximas sobre questões políticas é mais provável que os membros do partido atuem juntos, servindo assim como uma grande ameaça ao presidente, obrigando-o a cumprir com a promessa de distribuir os recursos.

Durante o período de 1946-1964 não era tão necessária essa união partidária, tanto que não existiam líderes partidários, controle de emendas em plenário e encaminhamento de voto, mas após 1988 tais ferramentas se tornaram importantes para a negociação presidente-legislador, pois permitem a fuga do domínio presidencial. A união dos parlamentares em seus partidos os fortaleceu frente ao Executivo nos momentos de negociações. Os líderes com seus fortes poderes conseguem modificar o processo legislativo mais efetivamente.

Após 2014, a impossibilidade de negociar emendas não provoca o retorno da indisciplina partidária, nem da ação individualizada dos parlamentares, pois a mesma continua importante para outros tipos de negociações. Além de que o apoio do líder do partido ainda é muito importante para conseguir emendas, dada a necessidade de participar da CMO para propor emendas e serem os líderes os responsáveis pela alocação dos parlamentares nas comissões.

Por fim, o terceiro elo teórico trata o porquê do presidente ser o mais interessado na estabilidade política, isso pode ser explicado pelo fato dele ser eleito por um eleitorado nacional e precisar realizar políticas que alcancem o país. Com tal acontecimento o presidente consegue encaminhar sua reeleição ou um herdeiro político, mas para isso precisa de um cenário político estável em que o Congresso coopere, de forma que consiga implementar sua agenda.

Como se pode perceber, o presidente possui monopólio na iniciativa de matéria orçamentária é uma ferramenta de extrema importância para a implementação de sua agenda. Essa mudança na iniciativa orçamentária, somada à necessidade dos parlamentares de conseguirem recursos orçamentários para seus redutos eleitorais e a consequente disciplinaridade dos partidos nos mostra a transição de um sistema presidencialista faccional para um presidencialismo de coalizão racionalizado.

Após o estudo comparado de Fabiano Santos (2003) torna-se fácil observar que mudanças institucionais geram grandes alterações no comportamento dos atores políticos. As mudanças de 1988 são um exemplo de como orçamento pode alterar o comportamento parlamentar e mesmo que as mudanças não possam ser comparadas (CF1988 e EC86/2015) por não terem a mesma proporção, é importante que a mudança atual seja estudada. A EC86/2015 pode trazer significativas mudanças de comportamento dos atores legislativos (MENEZES; PEDERIVA, 2014), agora cabe tentar mensurar as consequências para a governabilidade para tais mudanças. As análises de Santos servem de exemplo e base para uma nova análise nesse mesmo princípio.

5. Orçamento Impositivo

O orçamento até o ano de 2014 era autorizativo, o presidente podia escolher quais despesas seriam executadas sem nem mesmo justificar. Não necessitando pedir autorização para não executar a despesa, podendo reter liberações financeiras e realoca-las de acordo com seu interesse. Vale salientar que a maior parte do orçamento já é de execução obrigatória, contudo há ainda uma parte que é discricionária, onde se encontravam as emendas. É essa parte que o presidente podia escolher executar. Parlamentares que cooperassem com o governo teriam suas emendas executadas, conseqüentemente a chance da oposição conseguir o mesmo era reduzida.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispõe que quando não houver receita suficiente para o cumprimento das metas fiscais, é necessário que haja uma limitação dos gastos da despesa, ou seja, quando não há receita suficiente ocorre o contingenciamento do orçamento. Mas se há receita para execução das mesmas o orçamento é totalmente executado.

Até o ano de 2014, sempre que havia necessidade de contingenciamento, de acordo com Gontijo (2003, p.9), as despesas escolhidas para serem limitadas eram as discricionárias, ou seja, as emendas parlamentares. Não havia muita transparência nesse processo, não eram dadas justificativas ao Congresso quanto ao motivo de contingenciamento, desconsiderando, assim, a apreciação da LOA pelo Congresso Nacional. Quando ocorria a volta da normalidade, havendo receita, acontecia o descontingenciamento, que é quando o presidente executa as emendas. Segundo Vesely (*apud* GONTIJO, p.9), a “liberação da emenda” ou “descontingenciamento” é feita de forma seletiva, discricionária e negociada. Escolhendo assim as emendas que serão executadas em troca de apoio.

O orçamento impositivo torna a execução do orçamento obrigatória, garantindo a execução pelo presidente do programa aprovado pelo Congresso. Ao transformar o orçamento autorizativo em impositivo automaticamente aumenta-se o poder do Congresso. De acordo com a Emenda Constitucional nº 86 de 2015, foi adotada uma versão intermediária de orçamento impositivo. Essa emenda é resultado da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição 22 de 2000, de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, que dispõe sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na Lei Orçamentária. Ou seja, se acontecer a necessidade de

contingenciar despesas, o Poder Executivo deverá informar ao Congresso o motivo e terá de ser autorizado a não executar. O Congresso terá o prazo de 30 dias para deliberar a solicitação do presidente, caso o prazo se encerre a autorização é automática.

A adoção do orçamento impositivo fortalece o Congresso, pois divide o poder sobre o orçamento, que antes era só do Executivo, entre os dois poderes. Enquanto enfraquece o Poder Executivo, pois lhe tira o poder de barganha de negociar a execução de emendas. Agora para ocorrer a não execução haverão de ocorrer negociações.

Ocorrerá também uma execução de emendas mais igualitária, pois os deputados de oposição conseguirão ter suas emendas executadas enquanto os parlamentares participantes do governo perderão os privilégios de participarem do governo.

A Constituição de 1946 não limitava a ação dos parlamentares quanto a elaboração de emendas na proposta enviada pelo Executivo. A ampla atuação e possibilidade de modificação orçamentária guiava a indisciplina fiscal, causando dificuldades econômicas. A Constituição de 1967, limitou a participação do legislativo em relação a matéria orçamentária, devido aos resultados da constituição anterior. A Constituição de 1988 devolveu alguns direitos ao Legislativo, contudo o Executivo passa a poder escolher executar as emendas. Podendo solicitar créditos suplementares em caso de insuficiência orçamentária, enviando uma série de solicitações desse tipo antes do fim da sessão legislativa, em dezembro. Ao presidente é possibilitado vetar parte do projeto (emendas) após sua elaboração e ao longo do exercício financeiro por meio do contingenciamento. No fim, o orçamento se torna outro, pois é negociado ao longo do período.

A partir do momento que os parlamentares perceberam que estava ocorrendo uma execução escassa das emendas, perderam os incentivos para manter o orçamento autorizativo, ocorrendo a aprovação com uma grande quantidade de votos da PEC22/2000 que gerou a EC86/2015. O foco dessa modificação constitucional foram somente as emendas individuais dados os eficientes resultados para a carreira dos parlamentares.

A modificação para orçamento impositivo valorizou a programação votada pelo Legislativo, pois impede que o que foi votado pelo Congresso seja modificado por uma escolha unilateral do executivo. O orçamento impositivo permite também o equilíbrio entre os poderes na definição de políticas públicas, pois o plano orçamentário passa a ser mais fiel ao que foi aprovado pelo Congresso Nacional, havendo participação mais homogênea dos dois

poderes na realização de políticas públicas. E aumenta a transparência e responsabilidade do Congresso nas políticas públicas.

Conclusão

O presente trabalho tem como objetivo entender o impacto do orçamento impositivo para o presidencialismo de coalizão, tendo em vista os inúmeros estudos comprovando a importância das emendas individuais para o Poder Executivo na formação de seu governo no sistema político brasileiro. Após o ano de 2014 ocorreram mudanças na execução dessas emendas, que antes tinham caráter autorizativo e passaram a ter caráter impositivo.

A forma como o sistema político brasileiro está organizado não permite ao presidente conseguir apoio da maioria dos partidos, pois não existem dispositivos que lhe permitam isso ainda no período eleitoral. Contudo por ter um eleitorado nacional e conseqüentemente ser o maior responsável pela realização de políticas públicas, o executivo precisa de apoio do Congresso para implementar sua agenda. A fragmentação existente no sistema político brasileiro, por conta da criação de inúmeros partidos, agrava essa situação porque fica difícil para o presidente negociar com os partidos individualmente e criar um ponto de concordância entre todos os envolvidos.

O Poder Legislativo que o executivo possui facilita muito a implementação da agenda, conseguir controlar o processo legislativo é bastante importante, mas também é necessário que se tenha apoio para não sofrer obstruções. Existem certos instrumentos que facilitam a formação de sua base, como a distribuição de cargos, modificação do plano de governo, mas as emendas eram uma ferramenta importante para a manutenção da coalizão, com essa mudança só resta negociar o conteúdo de medidas provisórias, o que não é algo tão bom para os parlamentares porque o crédito da política pública não lhe é dado tão explicitamente quanto os das emendas, não lhe dando a visibilidade desejada. Agora há menos incentivos para participar da base, pois o acesso ao orçamento é praticamente garantido, o que torna a formação da coalizão uma tarefa muito mais difícil.

Como já foi relatado anteriormente, o controle do orçamento pelo presidente é de extrema importância para a implementação da agenda do mesmo, pois é com esse instrumento que o presidente consegue apoio para montar sua coalizão. Percebemos que no período de 1946-1964, os partidos eram fragmentados e havia baixo índice de coesão e disciplina partidária, conseqüentemente o presidente tinha sua capacidade de aprovar a agenda bastante reduzida. Em 1988, ocorreram mudanças nas regras que regulam o processo decisório, e isso foi determinante na modificação da relação executivo-legislativo, os partidos se tornaram mais

coesos e disciplinados, aumentando consideravelmente a previsibilidade do plenário e facilitando a formação de coalizões presidenciais.

Contudo, a implementação do orçamento impositivo na LDO no ano de 2014 e sua oficialização como Emenda Constitucional em 2015 pode trazer sérios riscos para a governabilidade. As coalizões tem se formado mais pelo apoio partidário que pela negociação e distribuição individual de emendas, se o presidente perde um de seus instrumentos de negociação com os partidos, essa relação pode abalar-se pela dificuldade em conseguir o apoio partidário.

As emendas orçamentárias de caráter autorizativo permitiam ao presidente manter sua preferência na proposta orçamentária, pois lhe cabia decidir quais seriam liberadas ou não. Com as emendas orçamentárias impositivas é possível que a proposta orçamentária final se distancie um pouco das preferências do presidente. Antes valia a pena permitir essas emendas ao orçamento porque os custos eram baixos para o presidente, tais modificações eram compensadas com apoio, agora talvez não valha tanta a pena porque o presidente não está ganhando nada para ter sua proposta de orçamento alterada.

Apesar de que reduzida há a chance do executivo usar as emendas individuais de forma estratégica, mas não mais para conseguir apoio e sim para “punir” os que não fizerem parte da base do governo. Mas isso somente será possível com uma base de governo consolidada que lhe dê apoio durante as votações no congresso para contingenciamento das emendas.

Se analisarmos a mudança para o orçamento impositivo por meio das fases do presidencialismo apresentadas por Sergio Abranches, a “fase centrípeta”, a primeira e que ocorre no início de governo, continuaria da mesma forma. Seria também nessa fase que tornaria possível punir a oposição por meio da permissão de contingenciar suas emendas. Mas a segunda fase, “ambivalência”, pode se tornar mais conturbada, porque não se tem mais uma ferramenta de controle dos partidos da base, o que poderia tornar o processo de dissolução do governo muito mais rápido, chegando assim mais rapidamente para a “fase centrífuga”. Os acontecimentos possíveis, mas somente com os anos poderá se comprovar tais consequências.

Governos de coalizão são frágeis porque são facilmente rompidos, conseqüentemente estão fadados à crise, como foi possível visualizar com as explicações das fases do presidencialismo de coalizão. Inclusive Abranches diz que o único presidente que superou a segunda fase foi o presidente Lula, o que mostra o quão difícil é evitar a crise do governo.

Algo que é bastante questionado é a prevalência do presidente no Poder Legislativo. É preciso entender que se a intenção for reduzir esse poder será necessária uma reforma política que modifique o sistema político por completo para que o presidente deixe de ser o principal responsável pelas políticas públicas (SANTOS, 2002, p.244). Se a responsabilidade permanecer com o mesmo, a interferência no processo legislativo é algo muito necessário.

Com a adoção do orçamento impositivo, em teoria, espera-se o equilíbrio entre os poderes para a elaboração de políticas públicas. Contudo é necessário que os parlamentares sejam responsabilizados também pela elaboração de políticas públicas e pelos problemas que ocorrerem durante o governo. É realmente necessário mudar a forma como é vista a responsabilização do presidente.

Há também críticas que devem ser feitas ao processo orçamentário para que o mesmo seja utilizado de maneira mais eficiente. As emendas individuais vêm sendo utilizadas de forma diferente da originalmente proposta por ambos os lados. O presidente não deveria negociar aprovação de emendas e os parlamentares deveriam usar as emendas para realizar políticas públicas que melhorassem a condição de vida da população, mas elas vêm sendo usada de modo supérfluo ao invés de efetivo. A forma como o orçamento vem sendo utilizado afeta o equilíbrio entre os poderes

(...) Visando evitar que um dos Poderes usurpasse as funções do outro, consolidou em seu art. 2º que eles são independentes e harmônicos entre si, ou seja, estabeleceu o “Sistema de Freios e Contrapesos” que estudamos no Capítulo I. Ocorre, que quando um dos Poderes se utiliza de qualquer meio que seja para usurpar esse princípio, está colocando em cheque a tão sonhada democracia conquistada depois de tantas lutas (JALES, 2015, p.35).

A forma como orçamento é elaborado e administrado também é questionada, se por um lado o presidente não deveria utilizar as emendas como instrumento de negociação executando as emendas de uns poucos parlamentares, por acabar desconsiderando a votação do PLOA pelo congresso e tirar a oportunidade dos parlamentares trazerem suas preferências para o projeto orçamentário. Por outro, os parlamentares não deveriam utilizar as emendas apenas para agradar sua base eleitoral e sim para expressarem sua preferência e elaborar políticas públicas que melhorassem o nível de vida da população. Então é necessária uma reforma orçamentária que modifique as instituições para incentivarem tanto o executivo e o legislativo a agirem de forma diferente para que o orçamento seja utilizado de maneira mais

eficiente para que ajam realmente em favor da população, utilizando as emendas corretamente e não apenas como forma de negociação.

A forma como o processo orçamentário estava organizado dava a opção de o presidente negociar as emendas, o que tornava o processo não muito democrático por não permitir que o Poder Legislativo agisse com a sua função de equilibrar os poderes e interferir na liberdade de votação do legislativo (ibidem, p.36). Atualmente as mudanças que foram feitas ao orçamento não buscaram uma mudança para algo melhor, inclusive o projeto de orçamento impositivo trata apenas das emendas, o que mostra o individualismo dos parlamentares por se preocuparem apenas em mostrar serviço para sua base eleitoral,

Sergio Praça, em sua obra “Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil” destaca que “o fato de tanto os membros da coalizão quanto da oposição deferem a existência de emendas individuais mostra que a instituição é mais ligada ao interesse pela reeleição, compartilhada por todos os parlamentares, do que a outros tipos de interesse”. (ibidem, p.35).

Utilizando o orçamento das emendas em projetos pouco importantes para a população enquanto podem de fato implementar o projeto orçamentário para melhorar os pontos em que o executivo deixou passar

Primeiro, tais emendas pulverizam o dinheiro público em pequenas obras de interesse público menor. Em segundo, fazem com que o parlamentar federal exerça um papel de vereador, quando ele deveria estar preocupado com os grandes debates nacionais. E, finalmente, porque tem sido esse o principal caminho para os desvios de dinheiro público que verificamos (LAGO apud JALES, 2015, p.37).

Como já foi dito reformas políticas são realmente necessárias para a resolução de tantos problemas apresentados. Se o presidente tem a possibilidade de conquistar sua maioria já no período eleitoral, evitaremos desgastes políticos decorrentes da falta de coalizão durante o governo e conseqüentemente melhor utilização do orçamento pelo mesmo.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. **Os ciclos do Presidencialismo de Coalizão**. Ecopolítica. Disponível em: <http://www.ecopolitica.com.br/2014/03/11/os-ciclos-do-presidencialismo-de-coalizao>, v. 11, 2014.

_____. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-33, 1988.

BANDEIRA, Regina Maria Groba. **Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. 48p.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle**. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado, Brasília, 2012. 47p.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

CINTRA, Antônio Octávio. **As Ordens Executivas nos Estados Unidos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. 10 p.

_____. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**, Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2007. p. 37-59.

DA GRAÇA, Luís Felipe Guedes. Eleições, formas de atuação e accountability: discutindo formas de controle sobre presidentes e deputados federais no Brasil. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v.12, n. 1, p. 13-24, 2009.

DE OLIVEIRA, Luzia Helena Hermann. Presidencialismos em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Uruguai. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p.301-343, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 232 p.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. 17p.

GREGGIANIN, Eugênio. Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados: **Emendas Orçamentárias**: importância para os municípios, execução das emendas, orçamento impositivo, orçamento participativo. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. 21 p.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. **Orçamento em discussão**, Brasília, n.16, 2015. 43 p.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, p. 75-106, 2001.

JALES, Wilker Lucio. **Emenda Parlamentar Individual**: Análise crítica às emendas parlamentares individuais ao Orçamento Geral da União – OGU. 2015. 60 f. Monografia (Especialização) - Curso de Programa de Pós-graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento - CEFOR, Brasília, 2015.

LEMONS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas**: Brasil e EUA em perspectiva comparada. 2005. 256 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Centro de Estudos e Pós-graduação Sobre As Américas – CEPPAC, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2005.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, n. 26, 2009.

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

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo. Outubro, 2010.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Lins, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Revista Novos Estudos**, São Paulo, v.37, 1993. 23 p.

MELO, Carlos Ranulfo. As instituições políticas brasileiras funcionam?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 199-203, 2005.

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

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (Org.). **O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/leis-e-principios-orcamentarios/o-que-e-lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo>>. Acesso em: 10 set. 2016.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento autorizativo x Orçamento impositivo**. 2006. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. 8p.

POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. **Coalitional Presidentialism and side payments: explaining the Mensalão Scandal in Brazil**. Oxford: Brazilian Studies Programme, 2008. 24p.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008**. Annablume, São Paulo, p. 207-286, 2013.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: congresso nacional, executivo e o problema do orçamento no Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 34, p. 55-78, 2008.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

TAVARES, Raquel Pereira. **Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC**. 2016. 25 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (Org.). **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 12 nov. 2016.