



LEGISLATIVE POWER, BUDGET PROCESS AND ELECTORAL CONNECTION: THEORETICAL PERSPECTIVES IN POLITICAL SCIENCE

PODER LEGISLATIVO, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CONEXÃO ELEITORAL: PERSPECTIVAS TEÓRICAS NA CIÊNCIA POLÍTICA

Karina Melo Pessine

Doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF. Professora da FDCI e do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública da UVV.
karinapessine@gmail.com

Mauro Macedo Campos

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Professor e pesquisador associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.
mauromcampos@yahoo.com.br

Paulo Magalhães Araújo

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Professor da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES e coordenador do Grupo de Pesquisa Instituições Políticas e Democracia.
pauloaraujomagalhaes@gmail.com

Abstract – This article presents a theoretical effort to understand the budget process and parliamentary behavior, based on a review of an overflight over the national

literature. Part of the authors understand that the budget amendments are capable of moving congressmen towards raising funds for their electoral base in exchange for support to the Executive at the time of execution of the amendments. On the other hand, part of the literature understands that the budget amendments would be an opportunity for deputies to indicate their preferences in public policies, but within a limit, which is, the opportunity to support the agenda defined by the government. This article aims to contribute to unveiling the Legislative's daily life with regard to the allocation of resources through the use of budget amendments. It is concluded that, despite the apparent prominence of the distributive model to explain parliamentary behavior in Brazil, the formal and informal dynamics that prevail in the processing and execution of the budget lead us to believe that the party model is more effective in explaining the approval of budget laws and related amendments at the federal level.

Keywords: LEGISLATIVE POWER, BUDGETARY PROCESS AND ELECTORAL CONNECTION

Resumo: Este artigo traz um esforço teórico no sentido de compreender o processo orçamentário e o comportamento parlamentar, a partir da revisão de um sobrevoo sobre a literatura nacional. Parte dos autores compreende que as emendas orçamentárias são capazes de movimentar os congressistas no sentido de arrecadar recursos para sua base eleitoral em troca de apoio ao Executivo no momento da execução das emendas. Por outra via, parte da literatura entende que as emendas orçamentárias seriam sim, uma oportunidade dos deputados de indicarem suas preferências em políticas públicas, mas dentro de um limite, qual seja, a oportunidade de apoiar a agenda definida pelo governo. O presente artigo objetiva contribuir para desvendar o cotidiano do Legislativo no que tange à alocação de recursos por meio do uso das emendas ao orçamento. Conclui-se que, a despeito da aparente proeminência do modelo distributivo para explicar o comportamento parlamentar no Brasil, a dinâmica formal e a informal que vigem na tramitação e execução do orçamento leva a crer que o modelo partidário é mais eficaz para explicar a aprovação das leis orçamentárias e emendas correlatas em nível federal.

Palavras-chave: PODER LEGISLATIVO, PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E CONEXÃO ELEITORAL

Introdução

O processo de elaboração orçamentária tem por base três instrumentos técnicos fundamentais: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). Estes são instrumentos de planejamento da administração pública e, portanto, desenvolvidos no intuito de viabilizar o

planejamento dos governos, permitindo o ordenamento e o direcionamento das receitas e despesas que compõem o ano fiscal.

A elaboração do orçamento ocorre no interior do Executivo, porém a sua aprovação fica a cargo do Legislativo. Isso em qualquer esfera de governo – municipal, estadual ou federal. O orçamento é debatido pelo Legislativo que, por sua vez, tem a prerrogativa de emendá-lo e, assim, participar mais ativamente da gestão das políticas públicas.

No intuito de delinear um marco teórico no intuito de compreender o processo orçamentário e sua conexão com a dinâmica eleitoral legislativa, este artigo se guia pelo seguinte percurso: na primeira parte trazemos algumas considerações sobre o processo de elaboração do orçamento, bem como sobre as emendas individuais ao orçamento. Na segunda etapa do artigo, a partir de um olhar sobre os determinantes institucionais, nos amparamos em uma fração importante da literatura nacional que estuda o Poder Legislativo e do processo orçamentário, dividindo-se, basicamente, em duas grandes vertentes teóricas (distributivista e partidária) com eixos explicativos diversos. A terceira parte dedica-se às análises da conexão eleitoral e do comportamento parlamentar. Nela são apresentados argumentos sobre o impacto da arena eleitoral no comportamento do parlamentar no âmbito do legislativo. A quarta parte busca discutir a conexão eleitoral a partir de uma variável importante em todas análises do Legislativo: a sua relação com o Executivo. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

1.1 Processo Orçamentário e atuação do Poder Legislativo via emendamento: considerações normativas preliminares

O objetivo central deste artigo é compreender o processo orçamentário no âmbito do governo estadual. De início, importa observar que as regras gerais sobre o processo orçamentário federal (notadamente as regras contidas na Constituição de 1988) também são observadas, guardadas as devidas especificidades, no âmbito dos estados e municípios. Tratam-se de diretrizes eminentemente normativas e técnicas; todavia sujeitas às negociações entre as instâncias políticas de deliberação, a saber: os poderes Legislativo e Executivo. Isso posto, compreender a dinâmica dessas negociações ajuda a esclarecer como o poder Legislativo estadual recebe e

processa as leis orçamentárias – em especial a Lei Orçamentária Anual – enviada pelo governo para a apreciação dos deputados.

Os instrumentos normativos fundamentais (PPA, LDO e LOA), enquanto dispositivos legais, são necessários ao planejamento da administração pública nas três esferas da federação – união, estados e municípios.

O PPA consiste num plano estratégico de médio prazo, em que há a definição, por um intervalo de quatro anos, das prioridades e metas do governo no campo orçamentário – campo este no qual os governos enfrentam permanentemente demandas do Legislativo e mesmo da sociedade acerca de políticas públicas distributivas ou redistributivas. Cabe ao Presidente da República o envio da respectiva peça ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato com votação definida até o dia 22 de dezembro do mesmo ano. O PPA é a lei maior de planejamento dos governos, que serve de base ao planejamento estratégico do orçamento público. A partir do PPA, são discutidos e aprovados a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, como o próprio nome sugere, estabelece as diretrizes necessárias à elaboração do orçamento. Nela há a informação de como a Lei Orçamentária Anual deverá ser estruturada e executada, e quais gastos são prioritários para aquele período (com os ajustes relativos as metas de governo para o ano seguinte). A LDO deve ser enviada ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano e votada até o dia 17 de julho. É o único projeto de lei que, caso não seja votado no prazo estabelecido, impede o início do recesso do Congresso Nacional. A LDO é o elo entre o planejamento estratégico de médio prazo (PPA) e o plano operacional de curto prazo representado pela LOA.

A LOA inclui a previsão de receitas e despesas dos governos. É no orçamento anual que devem constar as necessidades da população e os respectivos montantes de recursos direcionados à solução de tais necessidades. A elaboração do orçamento se dá no interior do Executivo, que deverá enviar o projeto de lei orçamentária para a apreciação dos legisladores até o dia 31 de agosto de cada ano. Para ser executado, o orçamento deve ser aprovado pelo Legislativo, que tem

para isso até o dia 22 de dezembro. Essa norma vale para todos os níveis da federação – governo central, estados e municípios.

As peças orçamentárias são debatidas no interior do Legislativo, momento em que este poderá emendá-lo. O direito de emendamento das Leis Orçamentárias confere uma possibilidade de participação dos parlamentares na condução das políticas. Nesse sentido, a LOA desperta interesse dos parlamentares devido ao seu conteúdo, “[...] qual seja, a previsão da receita e a fixação da despesa de modo a permitir a atuação estatal para o alcance dos objetivos planejados” (CAMBRAIA, 2011, p.2).

Desta forma, as emendas individuais às leis orçamentárias constituem instrumento de democratização ao processo, visto que possibilitam a participação dos legisladores na definição das políticas públicas. “[...] para os parlamentares, essa faculdade representa, ainda, a oportunidade de atender aos pedidos de verbas que lhes permitem renovar e reforçar seus relacionamentos políticos” (CAMBRAIA, 2011, p.2). Esta estratégia pode render dividendos eleitorais ao parlamentar, de modo que o processo de discussão das leis orçamentárias e seu consequente emendamento são fortemente politizados. Ressalta-se que, no plano federal, emendas podem ser individuais e coletivas (de bancadas estaduais e de comissão) e as de relatoria elaboradas pelos relatores. Nos estados existem variações regimentais (no Espírito Santo, por exemplo, somente há possibilidade de emendas individuais e da emenda de relator (no caso, do relator-geral, visto que a regra não permite relatores parciais/setoriais ao orçamento).

O uso das emendas orçamentárias é tema controverso. A liberação de recursos via emendas orçamentárias é, em muitos casos, associada – na mídia e na literatura especializada – às trocas de apoio (*logroll*) visando a distribuição dos recursos públicos para as bases eleitorais dos parlamentares¹.

1.2 Poder Legislativo e Processo Orçamentário: breves considerações sobre a literatura nacional

¹ Para maiores informações vide: <https://bit.ly/2R6oZ8Z>, <https://bit.ly/3cUgVAU>, <https://bit.ly/31RE68s>. Acesso em 06/04/2021.

A organização parlamentar resulta de um conjunto de normas regimentais, legais e constitucionais que têm influência crucial no comportamento dos legisladores. Ela define o processo decisório e gera efeitos na produção de leis. Em outros termos: a organização parlamentar cristaliza um conjunto de instituições, e instituições afetam comportamento dos legisladores (TSEBELIS, 1998). Assim sendo, a consideração das normas que estruturam a organização parlamentar permite antecipar em algum grau os comportamentos dos parlamentares em processos políticos específicos – em especial o processo de produção legislativa. Tal antecipação é possível porque as regras formais do jogo, ou instituições, distribuem o poder político entre os tomadores de decisão, afetando os resultados do jogo político e a produção das políticas públicas em direções previamente definíveis – seja pelos atores, seja pelos analistas.

As análises a serem aqui desenvolvidas têm como parâmetro o *novo institucionalismo de escolha racional*², que, como é sabido, atribui centralidade ao contexto institucional para explicar o comportamento dos atores políticos. Esta vertente do novo institucionalismo traz consigo recursos eurísticos eficazes ao desvendamento da tomada de decisões em um ambiente institucionalizado, onde o processo decisório intralegislativo é conhecidamente estruturado – em particular o processo orçamentário. Não obstante a força explicativa dessas duas outras vertentes do *neoinstitucionalismo*, nos valeremos aqui dos aportes teóricos da *escolha racional*, entendido como suficiente para um estudo do processo orçamentário no interior do Legislativo estadual, dado o objetivo geral de identificar a estratégia de atuação do parlamentar estadual tendo por meio as emendas orçamentárias.

²A *Teoria da Escolha Racional* não é corrente uníssona de pensamento na Ciência Política. Existem outras duas as escolas de pensamento comum na literatura: o institucionalismo histórico e o sociológico (HALL; TAYLOR, 1996). O *Novo Institucionalismo Histórico* considera que as instituições delimitam o comportamento do indivíduo, porém, tanto as instituições como as decisões tomadas pelos atores políticos estão imersas no processo histórico. Concentram suas análises no estudo da evolução histórica da estrutura organizacional com ênfase nas relações de poder e, consequentemente, na distribuição assimétrica de recursos que faz com que certos atores tenham preponderância estratégica e maior influência no processo decisório que outros. Já o Novo Institucionalismo Sociológico tem suas análises na forma como “[...] as instituições influenciam o comportamento ao fornecer esquemas, categorias e modelos cognitivos indispensáveis à ação, mesmo porque, sem eles, seria impossível interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 210). Desta forma, as instituições seriam responsáveis por fornecer matrizes cognitivas pelas quais os indivíduos assimilam comportamentos legítimos, aceitos e não simplesmente maximizadores.

Com base nessa linha teórica, os estudos legislativos tomaram por base as análises do Congresso norte-americano, onde se desenvolveram, especialmente, em três modelos teóricos distintos de organização parlamentar. São eles: o modelo partidário (McCUBBINS & COX, 1993), o distributivista (SHEPSLE & WEINGAST, 1995) e o informacional (KHREIBEL, 1991). Essas vertentes possuem consequências distintas na compreensão da dinâmica parlamentar e, por decorrência, na interpretação do resultado do jogo político (CARVALHO, 2003). Em seguida, apresenta-se uma síntese de cada um desses três modelos.

O distributivismo, primeira vertente a ser apresentada numa análise do Congresso dos EUA, defende que o modelo de organização do processo legislativo visa favorecer o *toma-lá-dá-cá* ou os ganhos de troca entre os legisladores, que buscam atender aos seus distritos eleitorais contando com o apoio dos pares no parlamento. Os autores distributivistas argumentam que, para viabilizar o *logroll*, as comissões parlamentares se constituem como arenas que instrumentalizam a dinâmica das trocas de apoio entre os legisladores. O fato de que todas as comissões são marcadas pela mesma dinâmica, e de que o plenário acata as decisões comissionais, faz com que os acordos intracomissionais sejam efetivos na distribuição clientelista de recursos, e todos fazem o que preferem: produzir leis do tipo *pork barrel* para agraciar seus distritos com recursos públicos (SHEPSLE & WEINGAST, 1995).

O modelo informacional, por sua vez, não visa ganhos de troca, mas ganhos de informação. As comissões parlamentares (no interior das Casas Legislativas) são um microcosmo do plenário e são arenas que têm a função de produzir informações a serem distribuídas aos legisladores. Via de regra são ocupadas por parlamentares que têm *expertise* na área de atuação da comissão. Confiantes nas deliberações das comissões, por serem representativas do plenário, os parlamentares da Casa aceitam suas decisões e, em contrapartida, são munidos com informações sobre as implicações políticas das leis aprovadas. Com isso, o modelo informacional minimiza a incerteza que caracteriza a produção das políticas públicas e favorece a qualidade da legislação produzida, permitindo ganhos políticos e eleitorais aos parlamentares, preocupados em defender o interesse de suas bases e receber apoio eleitoral por isso. Assim sendo, o sistema de comissões reduz a assimetria informacional entre

comissões e plenário e satisfazem os parlamentares no tocante a seu interesse em auferir ganhos eleitorais das leis que aprovam (KHREIBEL, 1991).

Na vertente partidária, diferentemente das anteriores, não são as comissões, mas os partidos que estruturam os trabalhos legislativos. Os partidos são vistos como organizadores indispensáveis da ação coletiva parlamentar. Estes, através de seus líderes, controlam os postos decisivos da casa legislativa e, com isso, detêm a capacidade de controlar a agenda decisória (determinar *quando* e *o que* será objeto de decisão). Também aqui os parlamentares estão preocupados com a repercussão eleitoral de suas decisões, mas delegam aos partidos a função de assegurar a satisfação dos distritos eleitorais. É dessa função que advém uma parte importante da força partidária. As lideranças de partido organizam a ação dos liderados, superam os problemas de ação coletiva, de forma que saem ganhando tanto os partidos quanto os legisladores que obedecem as orientações partidárias (McCUBBINS & COX, 1993).

Os três modelos têm em comum o argumento de que as instituições parlamentares viabilizam as decisões e asseguram sua estabilidade, mas são divergentes quanto a qual seria o objetivo das negociações parlamentares. O modelo distributivo visa promover os ganhos de troca, o modelo informacional visa os ganhos de informação e o modelo partidário permite reforçar o *label* dos partidos e, concomitantemente, auferir ganhos para os membros partidários.

Em decorrência dessa linha de estudos legislativos terem sido uma construção teórica norte-americana, a importação dessa literatura não se deu de forma acrítica na ciência política nacional, uma vez que as características do sistema político e o padrão organizacional do legislativo brasileiro são diferentes do que se vê nos EUA. No Brasil, a despeito de a literatura identificar traços dos três modelos, o modelo partidário parece ser o que mais corresponde à organização parlamentar da Câmara dos Deputados – e no Senado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Estudos mostram que a dinâmica decisória intraparlamentar é centralizada nas mãos dos líderes partidários, com notável expressividade do Executivo, que tem amplos poderes para legislar, o que não ocorre no sistema estadunidense (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

O fato é que as análises dos processos decisórios nos legislativos brasileiros se mostram mais variadas em termos dos modelos de organização parlamentar que as fundamentam. Por isso, aqui foi feita a opção de concentrar a análise naquelas características que dizem respeito à dinâmica orçamentária. Parece claro que o processo de votação do orçamento é propício para os ganhos de troca que marcam o modelo distributivo, uma vez que nele se dão acordos que visam, precisamente, a distribuição de recursos públicos para os redutos eleitorais dos parlamentares. No entanto, dadas as características da organização parlamentar da Câmara, mostradas por autores como Figueiredo e Limongi (1999) e Fabiano Santos (1999), o modelo partidário também é importante para se entender a dinâmica decisória intraparlamentar. Neste artigo segue-se esta linha de argumentação teórica.

Por sua vez, a discussão no Brasil sobre a participação do Legislativo no processo orçamentário se divide em duas vertentes teóricas (distributivista e partidária). Aqui, as teorias positivas da organização legislativa seguem, basicamente, dois argumentos principais: um enfatiza as características da vertente distributivista, afirmando que o processo orçamentário consiste num meio segundo o qual os deputados direcionam recursos aos seus distritos eleitorais com vistas à reeleição; o outro argumenta que a atuação individual visando os ganhos de troca não seria o caminho ideal para o alcance dos resultados desejáveis, na medida em que o processo orçamentário é moldado pelos partidos, sendo estes os agentes (coletivos) capazes de atender às preferências individuais dos parlamentares (LAPA, 2007).

No intuito de desvendar as dinâmicas que envolvem o legislativo e o processo orçamentário na literatura, vale destacar alguns pontos a serem debatidos: a influência do desenho institucional na configuração dos resultados políticos, as preferências alocativas dos parlamentares e a conexão eleitoral como fator explicativo do comportamento parlamentar. Dadas as características do sistema decisório brasileira, deve-se levar em conta, também, o padrão institucional de relação entre Executivo e Legislativo.

Pereira e Muller, em estudo sobre a execução das emendas orçamentárias individuais e sobre as votações nominais no plenário da Câmara dos Deputados,

lembram que o poder de executar o orçamento³ é um dos grandes trunfos do Executivo para negociar suas preferências com a coalizão. Os autores argumentam que “[...] as regras vigentes proporcionam ao Executivo, instrumentos para controlar o processo de modo a criar uma ‘moeda’ política de baixo custo, extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso” (PEREIRA; MULLER, 2002, p.267). Nesses termos, a execução das emendas seria utilizada como instrumento de barganha de apoio político.

Cabe destacar que o jogo orçamentário não se encerra com a aprovação do projeto de lei orçamentária no Congresso e a posterior sanção do chefe do Executivo federal. “[...] É possível a modificação do projeto via créditos adicionais que abrem a possibilidade de introduzir novas emendas com potencial de redistribuir recursos, além da discricionariedade do Executivo em executar ou não as respectivas emendas inseridas na LOA⁴” (PEREIRA; MULLER, 2002, p. 269).

Pereira e Muller (2002) consideram que, a partir do pressuposto de que a maioria dos parlamentares utiliza a prerrogativa de propor emendas no intuito de beneficiar suas bases⁵ visando maximizar ganhos eleitorais futuros. Os autores indicam que é plausível supor que o Executivo, que possui discricionariedade na execução do orçamento, se utilize dessa prerrogativa para barganhar com os parlamentares. Assim, o Presidente da República recompensaria, por meio da execução de emendas individuais ao orçamento, os parlamentares que votam favoravelmente aos projetos de interesse do governo. Em contrapartida, puniria os que não votam a favor de sua agenda com a não execução orçamentária das emendas orçamentárias aprovadas no Legislativo. Nestes termos, os autores consideram que,

Dessa maneira, em vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalança as possíveis fragilidades dos seus

³As emendas à LOA são votadas e aprovadas no Legislativo. Contudo, a execução (ou não) dessas emendas cabe, posteriormente, ao executivo.

⁴Atualmente, há uma limitação a essa discricionariedade de execução das emendas individuais ao orçamento por parte do Executivo imposta pela EC 86/2015.

⁵ O argumento é comumente encontrado na mídia, com as recorrentes notícias de liberação de recursos, pelo Executivo, em troca de apoio político para aprovação de certas medidas.

sistemas eleitoral, partidário e federativo tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil (PEREIRA; MULLER, 2002, p.274).

Entretanto, se ao parlamentar coubesse, na arena eleitoral, somente a estratégia de defender a alocação de recursos para as suas bases e, na arena legislativa, conquistar individualmente apoio do Executivo para a liberação dos recursos, seria possível concluir que a filiação partidária é dispensável (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005). Porém, para Limongi e Figueiredo (2005), o fato de que as emendas individuais convivem com as coletivas (de comissões e de bancadas), e de que as emendas coletivas possuem preferência em termos de execução, já se coloca em xeque a eficácia da atuação individual dos deputados visando iniciativas de caráter *pork barrel*. Ademais, a lógica da utilização da execução das emendas individuais como “moeda de troca” pressupõe que os parlamentares possuem um interesse em comum e uniforme: a promoção de políticas clientelistas que garantiriam sua reeleição. Mas isso pode não ser verdade.

Em pesquisa relativa à aprovação e execução das emendas orçamentárias individuais no período de 1996 a 2001, Limongi e Figueiredo (2005) constataram que a filiação partidária é o principal fator explicativo da votação em plenário e da execução de emendas ao orçamento. Neste sentido, as análises de Pereira e Muller (2002) restariam prejudicadas, na medida em que não existem trocas por não haver duas agendas distintas (uma do Executivo e outra do Legislativo). Se em um dado momento existirem duas agendas, essas são a do governo e a da oposição. Em relação às emendas individuais, há somente uma agenda a considerar: a do governo, visto que “[...] ao executar as emendas individuais, o Executivo está implementando a sua agenda, à qual uma parte dos legisladores está associada politicamente, o que inclui, obviamente, a arena eleitoral” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.760).

Em termos normativos, vale ressaltar as disposições da Emenda Constitucional⁶ 86/2015, conhecida como Emenda do Orçamento Impositivo, que inseriu na Constituição de 1988, a obrigatoriedade da execução orçamentária e

⁶Atentamos ao fato de que a EC 86/2015 (que trata do orçamento impositivo) confere a obrigatoriedade da execução da emenda, mas não remete imposição no que tange ao tempo/momento da execução da emenda o que ainda confere, em certa medida, discricionariedade do Executivo neste ponto.

financeira, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos pela Constituição.

Vasselai e Mignozzetti (2014), por sua vez, propuseram uma reavaliação da relação entre emendas individuais e votação nominal dos parlamentares (o quanto os parlamentares votam em convergência com os interesses do Executivo). A pesquisa teve como recorte temporal os anos de 1996 a 2010 e o intuito de cobrir uma lacuna dos estudos anteriores: o exame do fator temporal (defasagem de tempo entre as votações em plenário e a execução das emendas individuais).

Os resultados encontrados não permitem sustentar a hipótese tão popularmente difundida de que a execução, por parte do Executivo, das emendas ao orçamento feitas pelos deputados tem impacto sistemático relevante sobre como esses parlamentares votam na Câmara dos Deputados. Pelo contrário, uma vez corrigida a autocorrelação serial presente na proximidade e entre o ponto ideal de deputados e o ponto ideal do governo, o papel das emendas jamais se mostra estatisticamente significante. Diga-se de passagem que, do ponto de vista do poder preditivo em modelos bivariados, mesmo sem essa correção, o poder preditivo da execução das emendas sobre a proximidade entre parlamentares e Executivo é praticamente nulo, enquanto o pertencimento à coalizão governamental tem poder preditivo bastante elevado.[...] (VASSELAI; MIGNOZZETTI, 2014, p.843).

Portanto, existem controvérsias no tocante à tese das emendas individuais como “moeda de troca”. Reforçam os autores que, “[...] não há razões empíricas suficientes para afirmar, como é costumeiro, que as emendas dos parlamentares ao orçamento seriam uma verdadeira moeda de troca na obtenção de apoio parlamentar” (VASSELAI; MIGNOZZETTI, 2014, p.844, grifos acrescentados).

Há uma lacuna nas análises do emendamento ao orçamento, até então desconsiderada pelos estudiosos, que indicam a necessidade de se olhar para o impacto dos acordos informais no decorrer do processo orçamentário. A literatura até então se concentra nos mecanismos formais (regras) capazes de influenciar o processo orçamentário (poderes institucionais do Executivo, da mesa diretora, do colégio de líderes, a gestão de coalizões). No entanto, é preciso considerar a dimensão informal das barganhas.

Com o objetivo de preencher um pouco essa lacuna, Praça, Lopes e Belmar (2017), a partir de um estudo sobre as emendas orçamentárias em nível federal,

constataram que há uma negociação entre o relator (realizada através do “parecer preliminar”), deputados e senadores, para o estabelecimento de uma cota dedicada à inclusão das emendas individuais na lei orçamentária. Desde 2002, com a aprovação da resolução 1/2001 no Congresso, o relator é o responsável por propor o estabelecimento da cota de emendas individuais. Caso essa cota não seja respeitada, o parlamentar prejudicado detém mecanismos formais para questionar a não observância da cota. Desta forma, há uma definição formal de quem é responsável por definir a cota de emendas individuais (o relator) e instrumentos institucionais para questionar a não observância da respectiva cota. Todavia, a cota ainda é *negociada informalmente*. Fato é que, conforme atestado pela literatura, as regras formais não contemplam toda a complexidade das negociações referentes à alocação de recursos orçamentários.

1.3 Conexão eleitoral e comportamento parlamentar

Alguns estudos empreendidos desde o processo de redemocratização no Brasil revelaram um diagnóstico pessimista sobre o sistema político nacional. Estes estudos constataram que o sistema consiste numa combinação explosiva de presidencialismo, bicameralismo, sistema multipartidário com partidos pouco institucionalizados, legislação eleitoral dispersiva e voto proporcional em lista aberta. Desta forma, nossa democracia tenderia a ser inviável e tendente ao entrave (AMES, 2001 e MAINWARING, 2001). Um dos pontos-chave desses estudos se refere aos impactos do sistema eleitoral no comportamento dos parlamentares na arena legislativa.

A tese do “voto pessoal” (MAYHEW, 1974), que encontrou terreno fértil nas análises do Congresso norte-americano, pressupõe que o principal objetivo do parlamentar é a reeleição. Por consequência, os parlamentares atuam no intuito de maximizar suas chances eleitorais, buscando transferir recursos para suas bases.

Esse esforço distributivo resulta no *logrolling* entre os parlamentares e na produção de políticas do tipo *pork barrel*. Com isso em mente, Mainwaring (2001) e Ames (2001) desenvolveram seus trabalhos sobre o sistema político brasileiro,

argumentando que o funcionamento do legislativo e o comportamento dos legisladores podem ser compreendidos através da perspectiva da conexão eleitoral. Isso implica reconhecer que o voto geograficamente orientado afeta a atuação parlamentar dos congressistas, que tenderiam a operar visando alocar benefícios para suas bases eleitorais.

Mainwaring (2001) investigou alguns problemas subsequentes à democratização do país, particularmente o grau de institucionalização do sistema partidário brasileiro. Baseado na identificação de algumas regras eleitorais capazes de condicionar o comportamento dos atores políticos como, por exemplo, a descentralização do processo de seleção dos candidatos e o sistema proporcional de listas abertas, concluiu que essas regras funcionariam como incentivo para uma atuação individualizada do parlamentar na arena legislativa.

Mainwaring (2001, p.33) constata que no Brasil os partidos políticos possuem “[...] raízes tênues na sociedade e escassa legitimidade, exercendo pouca influência sobre os representantes no Congresso”, o que resultaria em baixa institucionalidade. Esta baixa institucionalidade, por sua vez, tem íntima ligação com o fato de “[...] as elites políticas forjarem deliberadamente normas institucionais que favorecem os *cath-all parties*, descentralizados, indisciplinados e individualistas” (MAINWARING, 2001, p.34). De acordo com o autor, as elites políticas brasileiras criam partidos a fim de implementar suas preferências; pelo mesmo raciocínio, líderes políticos os extinguem quando os consideram uma ameaça. Partidos políticos são visualizados, com frequência, não como forças democratizantes, mas sim como um obstáculo à governabilidade. A baixa institucionalidade dos partidos aliada à preferência geral pelo clientelismo são embaraços que tendem a acarretar problemas para a democracia brasileira.

Para Ames (2001), o modelo distributivista predominante na Câmara dos Deputados no Brasil condiciona a atuação dos legisladores na direção do particularismo, buscando a produção de leis que geram custos difusos e benefícios concentrados. Aqui entram as emendas ao orçamento como uma estratégia priorizada no âmbito parlamentar. Tais emendas têm estreita ligação com o comportamento dos deputados, haja vista sua eficácia na promoção dos interesses das bases eleitorais, que são territorialmente circunscritas dada a natureza da

distritalização do voto no país – por meio das emendas, os deputados podem transferir recursos para suas bases eleitorais, em tese ampliando suas chances de reconhecimento eleitoral futuro. Por essa via, a produção coletiva de políticas públicas seria marcada pela irracionalidade alocativa e o sistema político nacional se veria à beira da ingovernabilidade.

Figueiredo e Limongi (1999) refutam esse diagnóstico com o argumento de que o Executivo possui recursos institucionais, como a prerrogativa de urgência, as competências legislativas privativas e o poder de editar medidas provisórias, que podem ser usados como instrumentos de controle do governo sobre a agenda parlamentar. Disso adviria a governabilidade e não a ingovernabilidade, como alegam os críticos do sistema político brasileiro.

No que tange ao processo orçamentário, Figueiredo e Limongi (2002) apontaram as limitações do argumento de que os parlamentares perseguem a reeleição buscando estabelecer vínculos pessoais com seus eleitores, à revelia das preferências do governo. Os autores, em trabalho intitulado “*Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária*”, empreenderam esforços no sentido de apresentar um argumento contrário à transposição da tese do voto pessoal para o Brasil. Segundo eles, os deputados não possuem preferências homogêneas, nem adotam as mesmas estratégias visando o *pork*. Ademais, a capacidade dos parlamentares para aprovarem políticas depende, de fato, da organização do processo decisório, notadamente da distribuição de direitos e recursos para os decisores – parlamentares e Executivo. Tal distribuição implica a centralização do poder decisório nas mãos do governo e das lideranças partidárias no legislativo, forçando a disciplina parlamentar em favor de uma dinâmica centrípeta, consistente com a agenda governamental.

Os autores sustentam sua visão com alguns argumentos importantes: (a) em tese, a votação proporcional de lista aberta de fato promoveria o voto pessoal, e este induziria ao comportamento clientelista no âmbito do parlamento; todavia, ainda segundo Figueiredo e Limongi (2002), os resultados encontrados foram no sentido de que os retornos eleitorais dessa estratégia não se mostraram expressivos; (b) as regras do processo orçamentário não visam atender unicamente ao interesse eleitoral imediato e individual dos parlamentares, mas também as diretrizes dos

programas de governo; (c) dada a estrutura do sistema de coalizão que vige no país, os partidos políticos no Congresso se agrupam em dois grandes grupos, situação e oposição, que se comportam como tais e tornam mais previsíveis as negociações; e (d) no que tange à política orçamentária, a forte concentração de poderes no Executivo (que tem competência privativa nessa área de política) permite ao governo influenciar os acordos relativos ao orçamento no interior do parlamento.

Carvalho (2003), por sua vez, explorou as hipóteses derivadas do modelo distributivista de análise dos legislativos para um conjunto seletivo de ações e percepções dos parlamentares brasileiros no intuito de verificar o possível impacto da votação distritalizada dos deputados no seu comportamento no interior do Legislativo. Em outras palavras, Carvalho quis saber se incentivos da arena eleitoral surtiriam efeito no interior do Congresso, confirmando ou não o *modus operandi* previsto pela lógica da conexão eleitoral. Segundo o autor, isso não pode ser dado como certo: “embora eleitos com base no voto personalizado, o sistema proporcional por nós adotado, como é fartamente lembrado pela literatura, faculta aos candidatos a deputados estratégias múltiplas para a obtenção de uma cadeira legislativa” (2003, p.212). Estratégias diferenciadas para obtenção do voto presumem diferentes formas de atuação dos parlamentares.

A partir de um conjunto de indicadores (projetos de lei, requerimentos, discursos em plenário e emendas orçamentárias, além das evidências atitudinais), Carvalho (2003) argumenta que: (a) o paroquialismo legislativo só se aplicaria, em nosso caso, aos deputados com votação dominante em seus distritos eleitorais; (b) a filiação partidária e mostrou relevante na explicação do comportamento de alguns parlamentares. Portanto, é preciso “[...] retirar dos modelos distributivista e partidário qualquer pretensão de exclusividade teórica no que se refere à compreensão dos aspectos analisados no nosso Congresso, na medida em que há um rendimento conjunto para ambas referências teóricas” (CARVALHO, 2003, p. 213). Segundo o autor,

[...] em situação hipotética de afrouxamento e descentralização da estrutura decisória no interior do Congresso, os dilemas resultantes da lógica do particularismo teriam dimensão distinta daquela vislumbrada pelos teóricos distributivistas em relação ao Congresso norte-americano. Não teriam impacto capaz de se generalizar por todo o Legislativo, como querem alguns teóricos para o caso norte-americano” (2003, p.213).

Ivan Carlos Lago e Edemar Rotta (2014) mensuraram o impacto das emendas orçamentárias sobre as chances de reeleição dos deputados federais do Sul do Brasil (entre os anos de 1998-2010), e concluíram que o envio de emendas orçamentárias para as bases eleitorais não é o fator determinante da estratégia do deputado visando à reeleição (LAGO; ROTTA, 2014, p.144). A esse dado acrescentam que não é possível identificar o real efeito das emendas orçamentárias sobre a captação de votos necessários à reeleição. O argumento de que os deputados que mais conseguem liberação de recursos são os que mais se reelegem não permite afirmar que a liberação das emendas seja o fator causal da reeleição.

Já Ames, Pereira e Rennó desenvolveram um estudo a partir da identificação dos possíveis interesses dos eleitores, que seriam capazes de afetar a oferta de políticas distributivas (do tipo *pork barrel*). O objetivo da pesquisa consistia em verificar “[...] se as percepções do parlamentar sobre a base eleitoral e a estratégia de fornecer *pork* para uma municipalidade específica é consistente com as preferências dos eleitores e com as visões dos congressistas sobre o que os eleitores querem” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p.243). A expectativa dos autores é a de que as demandas dos eleitores por *pork* afetam a alocação de recursos e a produção de políticas distributivas pelos parlamentares (que estariam atuando de forma responsiva ao entregarem o que os eleitores desejam). A metodologia de condução da pesquisa se delineou da seguinte forma: (1) análise da preferência dos eleitores de Caxias do Sul (RS) e Juiz de Fora (MG) por meio de um *survey* aplicado durante as eleições de 2002, 2004 e 2006; (2) realização de *survey* com os deputados federais e senadores para verificar como eles compreendem as demandas de suas bases eleitorais; (3) dados de apresentação e execução das emendas orçamentárias e os resultados eleitorais. Os resultados encontrados pelos autores confirmam suas expectativas e indicam que, tanto nas eleições de 2002 como na de 2006, fatores como baixo nível de renda e a identificação com o Partido dos Trabalhadores (PT) traduzem efeitos na direção aguardada: menor nível de renda implica maior desejo por políticas do tipo *pork* e afinidade com o PT prediz a preferência por políticas nacionais.

Vale ressaltar que, “[...] aparentemente, o apreço por políticas distributivas [da parte dos parlamentares], [...] não é ideológico, mas sim baseado no fato de o

partido de preferência ser ou não do governo” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p.255). Da parte dos eleitores, o argumento geral das análises é o de que “[...] os eleitores brasileiros têm fome de *pork*. Crêem que a distribuição de *pork* é uma das funções primordiais dos parlamentares e esperam que estes ajam de acordo” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p 252). Em complemento, Bezerra (1999, p.40) sugere que: “[...] em linhas gerais, o destaque para o vínculo com os estados e municípios, o atendimento e a intervenção em favor de pedidos e a atuação fora do Congresso são elementos que conformam uma concepção específica a respeito da representação parlamentar”. Para o autor, enviar recursos para sua base pode não ser a atribuição principal do parlamentar, mas é a expectativa da população. Em suma, não é a ideologia, mas a expectativa acerca das funções dos parlamentares que induzem à aprovação de medidas do tipo *porkbarrel*.

1.3.1 Conexão eleitoral e relação entre Executivo e Legislativo: uma análise da Câmara dos Deputados

No intuito de verificar outras variáveis de impacto na dinâmica eleitoral e comportamento parlamentar, Pereira e Rennó (2007, p.664) empreenderam esforços no sentido de identificar os “[...] determinantes do sucesso eleitoral em duas eleições consecutivas para a Câmara dos Deputados, 1998 (ano da reeleição de Fernando Henrique Cardoso) e 2002 (ano em que não houve candidatura para reeleição para presidente)”. O estudo traçado identifica que “[...] uma variável central em uma teoria sobre o sucesso eleitoral de deputados federais no Brasil é o fato de o Presidente estar concorrendo à reeleição” (PEREIRA; RENNÓ, 2007, p.665)

A partir daí, são enfrentadas questões no sentido de verificar a melhor estratégia para se obter o sucesso eleitoral em um ambiente em que o Executivo domina a agenda de trabalhos e os partidos políticos centralizam as atividades restringindo a capacidade de atuação dos deputados. O entendimento é na direção de que “[...] diante desse quadro de baixos incentivos e fortes restrições para desenvolvimento de uma carreira política baseada em atividades legislativas em Brasília, os caminhos do sucesso eleitoral apontam na direção do reduto eleitoral” (PEREIRA; RENNO, 2007, p. 670). De acordo com os autores,

Os resultados confirmam nossas expectativas. Em 1998, a proximidade com o Presidente teve impacto central no sucesso eleitoral de candidatos à reeleição. Quanto maior a execução orçamentária, bem como o fato de ser membro de um partido da base de sustentação do governo, tiveram impacto positivo e estatisticamente significativo nas chances de vitória eleitoral do Deputado Federal candidato à reeleição. Já em 2002, nenhuma dessas variáveis foi estatisticamente significativa (PEREIRA; RENNO, 2007, p.679).

Isso possibilita inferir que o impacto positivo da importância do Executivo nas eleições para a Câmara dos Deputados está condicionado ao tipo de eleição do Executivo federal (se reeleição ou não). Ademais, podemos acrescentar o fato de que: “[...] a conexão eleitoral brasileira é condicionada pelo Executivo, mas o impacto deste último varia de acordo com as características daquele que exerce o cargo: presidentes populares e diretamente envolvidos no processo eleitoral aumentam as chances de reeleição de seus aliados na Câmara” (PEREIRA; RENNO, 2007, p.682).

Em trabalho recente, Borges, Paula e Silva (2016) analisaram o impacto das coalizões governativas nacionais e estaduais sobre a geografia do voto das eleições para a Câmara dos Deputados (1998-2010). Os autores defenderam que a clivagem governo-oposição impacta decisivamente a distribuição territorial de votos de partidos e candidatos.

[...] Os resultados da análise demonstram que o efeito do posicionamento frente aos governos federal e estadual tem grande peso sobre os padrões de geografia do voto e que o tipo fragmentado-dominante se associa fortemente aos candidatos mais situacionistas. As evidências também indicam que o efeito da incumbência sobre a capacidade dos candidatos de dominar seus municípios-chave é menos relevante do que as vantagens advindas do acesso aos recursos controlados pelo Poder Executivo. O artigo conclui que as hipóteses convencionais sobre a conexão eleitoral merecem ser reavaliadas considerando a preponderância do Poder Executivo e a força dos governos estaduais no presidencialismo brasileiro (BORGES, PAULA, SILVA, 2016, p. 32).

Portanto, ser candidato *incumbente* de oposição é desvantajoso em relação a estreantes que contam com acesso, simultaneamente, a recursos do governo federal e estadual (BORGES, PAULA, SILVA, 2016).

Considerações finais

Ao longo deste artigo buscou-se tecer considerações teóricas acerca da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, das estratégias de atuação dos parlamentares, bem como uma abordagem relativa à conexão eleitoral.

A discussão aqui desenvolvida visou fornecer subsídios no intuito de identificar instrumentos ou mecanismos mobilizados pelos legisladores para direcionar, às bases eleitorais, recursos por meio de emendas orçamentárias individuais.

Foi dito que os estudos norte-americanos sobre os modelos de organização legislativa influenciam as pesquisas feitas no Brasil, e que há um embate sobre qual modelo seria o mais adequado para explicar o comportamento parlamentar no Congresso nacional. Também, foi discutida a relação do padrão de comportamento parlamentar com o perfil da produção legislativa, particularmente no campo da produção de leis orçamentárias e respectivas emendas.

À luz da literatura aqui mobilizada, o estudo induz à conclusão de que as iniciativas individualistas, como as previstas no modelo distributivo, não correspondem perfeitamente ao que se observa na produção de leis orçamentárias. Isso surpreende, tendo em vista que parlamentares e eleitores apreciam medidas do tipo *pork* e que as medidas orçamentárias são as mais propícias às estratégias distributivistas.

Combinados os argumentos dos autores citados, pode-se dizer que os parlamentares, tanto quanto os eleitores, preferem medidas do tipo *pork barrel*. No entanto, o arranjo formal e as estratégias informais empreendidas no âmbito do poder legislativo levam a crer que as atribuições regimentais dos partidos, por meio de suas lideranças, e a capacidade do Executivo de controlar os processos de decisões parlamentares, faz com que os partidos políticos e o governo exercem grande influência no processo de aprovação (e emendamento) do orçamento, inibindo o sucesso das estratégias individualistas. Por isso, o modelo partidário seria um recurso heurístico mais eficiente na análise do funcionamento do processo legislativo brasileiro.

Em suma, o modelo distributivo serve de parâmetro para se avaliar os incentivos que os atores políticos – parlamentares e eleitores – têm para proporem

medidas (emendas) de cunho clientelistas. No entanto, o modelo partidário parece ser uma proposta teórica mais adequada para se entender o que, afinal, afeta a distribuição de recursos orçamentários entre as clientelas dos parlamentares.

REFERÊNCIAS

- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. São Paulo: FGV, 2003.
- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **Famintos por Pork: Uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política**. In: O Congresso por ele mesmo, 2011.
- BORGES, André; PAULA, Carolina de; SILVA, Adriano da Nóbrega. **Eleições legislativas e geografia do voto no contexto de preponderância do Executivo**. Rev. Sociol. Polit., vol.24, n.58, 2016.
- CAMBRAIA, Tulio. **Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções**. 2011.
- CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COTA JR, G.A; RODRIGUES, R. V. A.; SOUSA, F.M. P.; FONSECA, G.P.S. **Emendas Parlamentares : a relação entre o Executivo e o Legislativo em Minas Gerais**. Trabalho apresentado no VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015.
- COX, Gary W. e MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Berkeley, University of California Press, 1993
- FIGUEIREDO, A. E LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A. E LIMONGI, F. **Poder de Agenda e Políticas Substantivas**. In: Legislativo brasileiro em perspectiva comparada/Magna Inácio, Lucio Rennó, organizadores.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- KHREBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Chicago Press, 1991.
- LAPA, Priscila Maria. **O Papel do Legislativo no Processo Orçamentário: Explicações, Modelos e Teorias na Ciência Política**. Dissertação de Mestrado, UFPE, 2007.
- LIMONGI, F. **Estudos Legislativos**. In: LESSA, Renato (org). Horizontes das Ciências Sociais. Anpocs, 2010.

LAGO, Ivann Carlos. (2010) **Conexão Eleitoral: Geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do Sul do Brasil / 1998-2006**. Florianópolis: UFSC. (Tese de Doutorado)

LAGO, Ivan Carlos; ROTTA, Edemar. **Conexão eleitoral e reeleição entre deputados federais do sul do Brasil/1998-2010**. Rev. Sociol. Polit., v.22, 2014.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em novas Democracias: o caso do Brasil**. 2001.

MAYHEW, David. (1974) **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. **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, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 265 a 301.

PEREIRA, Carlos; MULLER, Bernardo. **The Cost of Governing Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process**. Comparative Political Studies, Vol. 37, nº 7, 2004.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. **O que o reeleito tem? O retorno: esboço de uma teoria da reeleição no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (18), 2007, nº. 4: 664-683.

PRAÇA, Sérgio. **A Organização do processo orçamentário nas Assembleias Legislativas Brasileiras**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012.

PRAÇA; LOPES; BELMAR. **Processos orçamentários em ambientes de alta informalidade**. Texto apresentado no Congresso ABCP (2017). Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/processos-orcamentarios-ambientes-alta-informalidade-brasil.pdf>

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SHEPSON, K & WEINGAST, B. **Positive theories of congressional institutions**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

TSEBELIS, Georg. Jogos Ocultos: **Escolha Racional no Campo da Política Comparada**. São Paulo: Edusp, 1998.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. **O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes.** DADOS—
Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol.57, no3, 2014.