



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

SEMINÁRIO UFMG/IUPERJ/UFPE

Título:

Ação legislativa no processo orçamentário: o debate entre distributivistas e partidários na Ciência Política brasileira

Autora:

Priscila Lapa – mestre em Ciência Política – UFPE

Resumo:

A partir da análise da produção brasileira acerca da ação legislativa no processo orçamentário, publicada em periódicos relevantes, nos últimos seis anos (2000-2006), é possível perceber que o debate sobre o tema se centra em dois eixos: um reúne autores que seguem uma linha distributivista, assumindo grande parte dos pressupostos da vertente distributivista das Teorias Positivas da Organização Legislativa; um outro conjunto de pesquisadores se alinha com a vertente partidária daquelas teorias, fornecendo explicações centradas em variáveis como partidos e coalizões partidárias. As explicações formuladas por cada um desses grupos se moldam a partir de distintos pressupostos, hipóteses, variáveis, bem como de formas distintas de combinar esses elementos. Nosso objetivo é apresentar as explicações produzidas por essas vertentes, explicitando as principais hipóteses e pressupostos comportamentais assumidos por cada uma delas. O foco deste trabalho é promover uma comparação entre duas vertentes, mostrando quais as variáveis em que elas se amparam para formular suas explicações. Dessa forma, forjando o debate entre os dois grupos, é possível visualizar de que maneira a Ciência Política brasileira trata o tema, bem como as limitações dessas explicações para a compreensão de alguns aspectos que dizem respeito à ação do Legislativo na formulação do orçamento.

Palavra-chave: ação legislativa, orçamento, Teorias Positivas, Ciência Política.

Ação legislativa no processo orçamentário: o debate entre distributivistas e partidários na Ciência Política brasileira

Priscila Lapa – UFPE

Introdução

Os modelos advindos da Ciência Política norte-americana, notadamente as Teorias Positivas da Organização Legislativa, moldam em grande parte as explicações sobre o Legislativo brasileiro. Tomando essa influência como um dado e, portanto, olhando a participação dos atores legislativos na produção do orçamento sob o viés dessas teorias, é possível identificar um cisma entre as explicações ancoradas na versão partidária e outras que têm como base proposições de natureza distributivista.

Nesse caso, tomamos o caso do orçamento como um foco para analisar a ação e o comportamento legislativo, dada a emergência do tema no Brasil. Nosso objetivo é visualizar os grupos/autores que estão se debruçando sobre o assunto, procurando percorrer o caminho do debate entre distributivistas e partidários na Ciência Política brasileira. Isso significa a incorporação do pressuposto de que “as escolhas orçamentárias refletem um processo decisório em que distintos atores – burocratas, parlamentares, grupos privados de interesse, etc – atuam estrategicamente com vistas a maximizar os seus interesses” (Rezende; Cunha, 2002, p.64).

O ponto inicial da análise sobre o tema do papel do Legislativo na produção do orçamento é que esse processo se dá em um contexto de amarras institucionais. Em outras palavras, é um conjunto complexo de regras que definem cada etapa do processo e o papel de cada ator envolvido. Assim, uma questão que se impõe é: de que maneira os pressupostos próprios de cada uma das vertentes das teorias positivas foram incorporados às explicações produzidas sobre a participação do Legislativo no processo orçamentário?

Antes de trilharmos o caminho das explicações produzidas por distributivistas e partidários - a fim de colocá-los em debate - consideramos válido fazermos algumas ressalvas a respeito dos estudos legislativos no Brasil.

1. Os estudos legislativos no Brasil

Partindo da premissa de que a tradição das teorias positivas norte-americanas teve um peso decisivo na Ciência Política brasileira sobre o Legislativo, conforme aponta Santos (2006), este trabalho trilha o caminho da produção nacional acerca do papel daquele Poder na produção do orçamento, levando em conta o seguinte panorama:

i) O processo decisório aparece como variável explicativa relevante (p.108);

ii) Influência marcante da escolha racional, do novo institucionalismo e das teorias positivas sobre o legislativo norte-americano:

“O primeiro pressuposto, o da ação racional sob o constrangimento das instituições permeia boa parte da produção brasileira e, quando não está explicitamente assumido pelos pesquisadores, está, de forma indelével, considerado implicitamente nas suas análises” (Santos, 2006: p.116).

O debate entre as diversas correntes do neo-institucionalismo também é trazido pelos pesquisadores brasileiros, com as devidas adaptações para o contexto nacional:

“Assim, tomadas de uma maneira mais geral, não há qualquer absurdo em afirmar que o que vemos aqui nada mais é do que um debate, aplicado ao caso do Brasil, entre as diferentes formas de como o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico encaram a mudança institucional” (ibidem, p.122).

O autor aponta, ainda, a influência das teorias positivas norte-americanas nos trabalhos produzidos no Brasil, ressaltando que não foi possível identificar um padrão rigidamente seguido por um grupo de pesquisadores, tratando-se não propriamente de uma incorporação de um modelo explicativo em sua totalidade, mas do teste de hipóteses advindas das teorias norte-americanas.

iii) Adoção da premissa da reeleição. Ainda que com contornos distintos, a premissa de Mayhew (1974) aparece de forma marcante na produção brasileira, conforme Santos. É importante assinalar que duas hipóteses são apontadas pelo autor como preponderantes. A primeira delas diz que a distribuição de recursos e benefícios geograficamente localizados determina a reeleição. Ou seja: os aspectos políticos locais são decisivos na alocação dos recursos e benefícios e, portanto, na renovação do mandato parlamentar.

Já uma segunda hipótese assumida por uma parcela dos pesquisadores brasileiros é: os aspectos da política nacional é que são relevantes para determinar a reeleição, que guarda uma relação direta com a atuação do parlamentar em assuntos não restritos ao seu reduto eleitoral.

Santos (2006) pontua que

“Diante de tal controvérsia sobre se parlamentares brasileiros buscam ou não a reeleição, a resposta é sim, mas há que se considerar que a reeleição aqui está muito mais relacionada a uma proposição maior, a da sobrevivência política, do que propriamente ao cargo de deputado, como é nos Estados Unidos. Portanto, a premissa da reeleição deve ser entendida no Brasil de forma relativizada” (ibidem, p.125).

iv) Influência de pressupostos distributivistas. Olhando para as comissões legislativas como instituições que minimizam os custos de transação, o viés distributivista tem marcado os estudos legislativos, com destaque para três aspectos: as comissões parlamentares, a política orçamentária e os outputs legislativos (ibidem, p.129).

No entanto, com o respaldo da própria vertente partidária das teorias positivas norte-americanas, e com a instauração de uma linha de pesquisa com esse viés aqui no Brasil, a partir de autores como Figueiredo e Limongi, diversos estudos têm demonstrado que o Legislativo não necessariamente se caracteriza como um mercado de trocas.

A partir desse panorama brevemente traçado, é possível sintetizar que

“Como se vê, as teorias positivas sobre o congresso norte-americano, que na verdade representam a nascente do institucionalismo da escolha racional, influenciaram sobremaneira a produção brasileira e ofereceram uma ampla gama de problematizações que foram criticamente assumidas pelos pesquisadores do Congresso Nacional. Grosso modo, é possível identificar um cisma entre explicações ancoradas na versão partidária e outras informadas por proposições da natureza distributivista” (ibidem, p.178).

2. A ação legislativa na produção do orçamento

Conforme pudemos constatar, em grande parte as explicações sobre o Legislativo brasileiro estão pautadas nos modelos advindos da Ciência Política norte-americana. Tomando essa influência como um dado, olhamos para a participação dos atores legislativos na produção do orçamento sob o viés das teorias positivas.

Isso significa a incorporação do pressuposto de que “as escolhas orçamentárias refletem um processo decisório em que distintos atores – burocratas, parlamentares, grupos privados de interesse, etc – atuam estrategicamente com vistas a maximizar os seus interesses” (Rezende; Cunha, 2002, p.64).

O ponto inicial da análise sobre o tema do papel do Legislativo na produção do orçamento é que esse processo se dá em um contexto de amarras institucionais. Em outras palavras, é um conjunto complexo de regras que definem cada etapa do processo e o papel de cada ator envolvido.

Assim, uma questão que se impõe é: de que maneira os pressupostos próprios de cada uma das vertentes das teorias positivas foram incorporados às explicações produzidas sobre a participação do Legislativo no processo orçamentário? Vale salientar que a complexidade da instituição orçamentária exige da Ciência Política um esforço para a compreensão dos mecanismos subjacentes ao processo de alocação de recursos via orçamento e ao papel de cada um dos atores integrantes.

Nosso objetivo, a partir de agora, é perceber de que forma os pesquisadores brasileiros têm feito essas análises e a que conclusões eles têm chegado.

As explicações sobre o processo de produção do orçamento via teorias positivas abrange três aspectos: (1) olhar para as regras e instituições que favorecem determinados resultados, procurando apreender que tipos de equilíbrios essas regras produzem; (2) as condições em que essas regras e instituições são criadas (os contextos econômicos influenciam decisivamente o comportamento dos legisladores na criação das regras que regem o processo orçamentário); (3) o caráter vulnerável dessas regras e instituições, dado que os incentivos para perpetuá-las são conjunturais.

Analisando a produção brasileira nos últimos seis anos (2000-2006), dando prioridade aos artigos científicos, publicados em periódicos relevantes¹, chegamos aos pilares do debate que nos propomos a fazer. O quadro a seguir mostra os trabalhos analisados:

Quadro 1 - A produção brasileira sobre o papel do Legislativo na produção do orçamento.

Autor	Título (Referência)
AMES, Barry ²	(2003). <i>Procedimentos, partidos e negociações num Legislativo fragmentado</i> . In: BARRY, Ames. <i>Os entraves da Democracia no Brasil</i> . Rio de Janeiro: Editora FGV.
ARRETCHE, M; RODDEN, J.	(2004). Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. <i>Dados</i> , Rio de Janeiro, vol.47, nº 3.
FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.	(2000). Executivo e Legislativo na Formulação e Execução do Orçamento Federal. Trabalho apresentado na reunião anual da

¹ Um dos critérios de relevância para a produção científica é certamente a qualidade e o reconhecimento dos veículos em que são publicados. Com base nisso, a nossa pesquisa abrangeu os principais periódicos nacionais (disponíveis em portais como Scielo e Periódicos Capes), entre eles Revista Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Lua Nova, Boletim Informativo Bibliográfico – ANPOCS, Revista de Sociologia e Política, Revista Opinião Pública (Publicação do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas), Novos Estudos Cebrap, entre outros.

² Neste caso, abrimos uma exceção para este trabalho de Ames, que se trata de uma seção do livro *Os entraves da democracia no Brasil*. A escolha por incluir esta publicação se deu a partir da constatação de que se trata de uma obra central nesta área de estudos, afinal foi citada por quase todos os autores pesquisados.

	Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, São Paulo.
FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.	(2002). Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. <i>Dados</i> , Rio de Janeiro, vol.45, nº 2.
FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F..	(2001). Planejamento e Políticas na Elaboração e Execução Orçamentária: relações Executivo-Legislativo. Relatório Final de Pesquisa, CEBRAP/IPEA.
FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.	(2005). Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. <i>Dados</i> , Rio de Janeiro, vol.48, nº 4.
FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F.	(2003). <i>O Legislativo e a Âncora Fiscal</i> . In: REZENDE, F. e A. Cunha (orgs.). <i>O Orçamento e a Transição de Poder</i> . Rio de Janeiro: Editora FGV.
REZENDE, F.; CUNHA, A. (orgs).	(2002). <i>Contribuintes e cidadãos: Compreendendo o orçamento federal</i> . Programa de Estudos Fiscais. Rio de Janeiro: Editora FGV.
REZENDE, F.; CUNHA, A. (orgs).	(2003). <i>O Orçamento Público e a Transição de Poder</i> . Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora.
LEMOS, L. B. de S.	(2001). O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. <i>Dados</i> , Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3.
PEREIRA, C. e MUELLER, B.	(2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Rio de Janeiro, <i>Dados</i> , vol.45, nº 2.
PEREIRA, C. e MUELLER, B.	(2004). The Cost Of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. <i>Comparative Political Studies</i> , vol. 37, nº 7.
SCHNEIDER, A.	(2005). Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil. <i>Revista de Sociologia e Política</i> , Curitiba, nº 24.
SOUZA, C.	(2003). Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. <i>Dados</i> , Rio de Janeiro, vol.46, nº 2.

Fonte: elaboração da autora.

A tabela acima também nos mostra que não há uma diversidade significativa de autores se debruçando sobre o tema. Como se poderá verificar adiante, é possível agrupar esses autores em dois grupos distintos: um que segue uma linha distributivista, assumindo grande parte dos pressupostos da vertente distributivista das Teorias Positivas da Organização Legislativa, e outro que busca contradizer alguns desses preceitos, construindo explicações mais pautadas em elementos da corrente partidária daquelas teorias.

As explicações formuladas por cada um desses grupos se moldam a partir de distintos pressupostos, hipóteses, variáveis, bem como de formas distintas de combinar

esses elementos³. Vale salientar, no entanto, que os dois grupos se ancoram no paradigma neo-institucionalista, que é a base das Teorias Positivas, conforme demonstramos no capítulo anterior. Portanto, é de se esperar que elas conservem elementos comuns, sobretudo os pressupostos mais elementares acerca do comportamento dos atores políticos.

E o que faz, então, com que esses grupos sigam caminhos distintos, a ponto de formularem explicações tão discordantes acerca do mesmo fenômeno? Essa indagação foi o ponto de partida da nossa análise e acreditamos que as respostas a esse fato podem ser encontradas a partir de um olhar crítico acerca dos elementos que compõem essas explicações. Esse será, dessa maneira, o nosso caminho a partir de agora.

3. Variáveis explicativas: distinguindo as principais vertentes

Os eixos teóricos que orientam o debate brasileiro, a partir das referências da Ciência Política norte-americana, mais especificamente das Teorias Positivas da Organização Legislativa, seguem basicamente duas linhas de explicação distintas, como estamos procurando demonstrar até o momento.

Sim, mas a esta altura convém questionar: o que distingue esses dois grupos de explicações? A partir de quais critérios é possível fazer essa diferenciação? Em nossa pesquisa, elegemos como critério para essa distinção os próprios elementos que compõem as explicações formuladas pelos pesquisadores brasileiros.

Isso porque acreditamos que a escolha de pressupostos distintos, o peso dado a cada uma das variáveis de que se pode fazer uso para explicar o fenômeno, a combinação de

³ Falamos aqui em explicações seguindo critérios pertinentes contemporaneamente nas Ciências Sociais, conforme propõe Van Evera (1997). Segundo ele, as explicações são compostas de leis causais ou hipóteses, que, por sua vez, são constituídas por variáveis dependentes e independentes. Ainda de acordo com o autor, a explicação é a lei causal que conecta a causa ao fenômeno causado, mostrando por que a causação ocorre. Assim, ao compor uma explicação, o cientista social está articulando variáveis (Cf. Van Evera, 1997).

pressupostos para a formulação de hipóteses, são responsáveis pela produção de explicações distintas. O que tentamos alcançar foi justamente os elementos que compõem essas explicações acerca do caso específico da atuação parlamentar no processo orçamentário.

Voltando à nossa questão de pesquisa inicial, entendemos que dissecando as explicações, podemos perceber como os cientistas políticos brasileiros vêem a ação legislativa. Nosso propósito é este: lançar luz sobre a visão da organização e da ação legislativa, a partir do foco sobre o processo orçamentário.

Para isso, nos apoiamos na concepção de Elster (1994), para quem a explicação nas Ciências Sociais, como em qualquer outra ciência, deve ser capaz de reduzir fenômenos complexos a seus elementos constitutivos, no caso as ações individuais. De acordo com o autor, explicar é explicitar os mecanismos causais. “Explicar por mecanismos significa mostrar, em toda a sua riqueza e complexidade, a cadeia causal que faz a mediação entre *explanans* e *explanandum*” (Elster, 1994: p.8).

Supomos também que a forma de articular variáveis leva à elucidação de mecanismos causais de maneira distinta. Com base nesses preceitos, procedemos à análise que julgamos ser capaz de fornecer uma radiografia das principais vertentes acerca do nosso objeto de estudo.

3.1. Pressupostos

A primeira forma de distinguir os dois eixos do debate sobre o Legislativo e o orçamento é olhando para os pressupostos que cada um deles assume. Eis o que foi constatado:

Quadro 2 – Principais pressupostos dos estudos brasileiros sobre a ação legislativa no processo orçamentário.

	Vertente Distributivista	Vertente Partidária
Comportamento dos legisladores	Os parlamentares pautam a sua atuação no Congresso para satisfazer seus interesses individuais imediatos. Para isso, buscam favorecer suas bases eleitorais com vistas à reeleição.	Não pautam sua atuação pura e simplesmente por interesses individuais. As preferências individuais podem ser agregadas em posicionamentos partidários, por meio da atuação dos líderes.
Partidos e liderança partidária	Os partidos são fracos tanto na arena eleitoral como na arena decisória. Assim, a liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados e muitos deputados, livres das coerções exercidas pelo partido, passam boa parte do tempo cavando nomeações e projetos de interesse específico de seus redutos eleitorais.	Partidos podem até ser fracos na arena eleitoral, mas têm um peso relevante na arena intra-legislativa, uma vez que os legisladores delegam aos partidos seus poderes como forma de obter ganhos coletivos. Os líderes partidários dispõem de outros mecanismos para disciplinar os parlamentares e, portanto, não só a arena eleitoral deve ser levada em consideração, mas também – e talvez principalmente – a arena decisória.
Ação Legislativa	A atividade do Congresso brasileiro se volta com demasiada frequência para protelar a legislação até que o Executivo atenda aos pedidos particularistas de pequenos grupos de deputados. Dessa forma, o processo orçamentário representa um momento privilegiado para a atuação individual do parlamentar, que troca seu apoio aos projetos do Executivo pela aprovação de emendas ao orçamento que favoreçam seus redutos eleitorais.	Existe um mecanismo de complementaridade entre a maioria do Legislativo e o Executivo, por meio da atuação dos partidos e dos líderes partidários. Dispositivos constitucionais e legais garantem a primazia do Executivo, fazendo com que preserve sua proposta orçamentária. Além do mais, normas congressuais neutralizam a atuação parlamentar individual.

Fonte: elaboração da autora.

É possível perceber a coincidência desses pressupostos com aqueles preconizados pelas Teorias Positivas da Organização Legislativa. Isso nos permitiu fazer esta distinção entre distributivistas e partidários, ainda, é claro, que alguns pesquisadores procurem fazer a importação desses pressupostos com a devida cautela, que leva em conta, entre outras coisas, a distinção entre o desenho institucional dos dois países (Estados Unidos e Brasil).

3.2. Variáveis

Após analisar os principais pressupostos assumidos por cada uma das vertentes, passaremos a observar o conjunto de variáveis de que elas fazem uso para elucidar os mecanismos causais próprios do fenômeno em estudo.

Em linhas gerais, a nossa pesquisa chegou ao seguinte panorama:

Quadro 3 – Principais variáveis utilizadas nos estudos sobre a ação legislativa no processo orçamentário.

Tipo	Variáveis	
	<i>Arena decisória</i>	<i>Processo orçamentário</i>
Endógenas	- Sistema Partidário - Liderança Partidária	- Comissão Mista de Orçamento - Relator-Geral - Emendas ao Orçamento (individuais e coletivas)
Exógenas	- Sistema Eleitoral - Relação com o Executivo - Desenho Federalista	

Fonte: elaboração da autora.

Na verdade, as duas vertentes não se distinguem pelo tipo de variáveis escolhidas para explicar o fenômeno, e sim pelo peso que atribuem a cada uma delas. Por exemplo, Figueiredo e Limongi (2002), ao enfatizarem o papel da liderança partidária na agregação das preferências individuais, procuram demonstrar que a arena decisória é fundamental para a compreensão da ação legislativa, muito mais do que a arena eleitoral.

Nas palavras dos autores, “por mais que a arena eleitoral forneça incentivos para a atuação parlamentar, eles não podem ser considerados separados das demais instituições, em especial as que regulam o processo decisório” (Figueiredo; Limongi, 2002: p.313).

Por outro lado, a conexão eleitoral desponta como uma das principais variáveis da vertente distributivista. Isso pode ser notado em trabalhos como o de Ames (2003), para quem as regras eleitorais brasileiras geram partidos formados por parlamentares de vocação individualista. “Mesmo os parlamentares que têm votação concentrada – cujos eleitores

fazem mais pressão por benefícios locais – têm poucas razões para apoiar partidos nos quais a liderança obriga todo mundo a votar da mesma maneira” (Ames, 2003: p.183).

Mas isso não quer dizer que o sistema eleitoral seja a única variável relevante nas análises distributivistas. Em nossa pesquisa, constatamos que a relação com o Poder Executivo também é tomada como uma variável explicativa fundamental, como atestam Pereira e Mueller (2002): “retirando o foco dos incentivos provenientes das regras eleitorais, tem sido relativamente barato para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso (Pereira; Mueller, 2002: p.267).

As variáveis endógenas não são desconsideradas pelos distributivistas. Acontece que, para eles, a organização interna do Congresso é de tal forma que propicia o atendimento das demandas eleitorais. O sistema de comissões, por exemplo, monopoliza a proposição de matérias e é composto por membros cuja sorte eleitoral está diretamente relacionada à provisão de benefícios de cunho clientelista em sua jurisdição (Limongi, 1994). É nesse contexto que se interpreta a ação legislativa na produção do orçamento.

Um outro aspecto a ser considerado na distinção entre distributivistas e partidários diz respeito à consideração sobre as preferências dos legisladores: se elas são endógenas ou exógenas à instituição legislativa. Para o primeiro grupo, as preferências são geograficamente localizadas e, portanto, exógenas à estrutura legislativa. Já os pesquisadores considerados aqui como adeptos da vertente partidária tomam as preferências como moldadas em certa medida pelas instituições endógenas da organização legislativa. Esse é, certamente, um dos pontos mais controversos do debate entre os seguidores da vertente distributivista e partidária.

Para finalizar esta seção, consideramos pertinente apresentar um panorama dos trabalhos analisados em nossa pesquisa e classificados de acordo com os elementos expostos nas seções anteriores.

Os trabalhos ficaram assim divididos:

Quadro 4 – As vertentes dos estudos brasileiros sobre a ação legislativa no processo orçamentário.

Vertente Distributivista	Vertente Partidária
Ames (2003) Lemos (2001) Pereira e Mueller (2002; 2004)	Figueiredo e Limongi (2002; 2005) Rezende e Cunha (2002; 2003) Arretche e Rodden (2004)

Fonte: elaboração da autora.

4. A vertente distributiva

Em grande parte importando pressupostos e explicações da academia norte-americana, a vertente distributivista da organização e da ação legislativa parte de um pressuposto comportamental básico: o de que os legisladores atuam visando à satisfação de seus interesses eleitorais individuais e imediatos.

Este tipo de análise adotou a noção de que as instituições brasileiras geram incentivos para que os agentes políticos ajam voltados para seus interesses pessoais, patrocinando políticas que atendam primordialmente ao seu auto-interesse. No processo orçamentário, o comportamento não seria diferente.

O processo de elaboração do orçamento, nesse sentido, constituiria uma oportunidade privilegiada para que os legisladores possam atender às demandas particulares de seus eleitores. Isso porque, conforme a concepção distributivista, existe no processo orçamentário uma disputa pela alocação dos recursos, que se configura tanto dentro da arena legislativa – envolvendo a escolha dos membros da Comissão de Orçamento, o seu

presidente (e demais cargos hierárquicos), os relatores, etc – e também o conflito entre o Executivo e o Legislativo.

Conforme assinalamos anteriormente, um ponto central das teorias distributivistas é que elas presumem que as preferências dos legisladores são geograficamente localizadas e, portanto, exógenas à estrutura institucional.

Especificamente em relação à produção do orçamento, os distributivistas concebem que legisladores e grupos de interesse envolvidos no jogo orçamentário buscam a alocação de recursos em seus distritos eleitorais (Santos, 1997).

A relação estabelecida é: o objetivo da reeleição se torna mais fácil de ser atingido quando o parlamentar concentra benefícios em eleitorados específicos (Lemos, 2001). Por trás disso, está a idéia da paroquialidade dos políticos brasileiros, caracterizada por esta afirmativa de Ames (2003): “os deputados se preocupam, em primeiro lugar, com suas finanças particulares, em segundo lugar, com a reeleição, e num remoto terceiro lugar, com as políticas públicas” (Ames, 2003: p.21).

A partir dessa afirmação, fica claro que predomina a concepção segundo a qual os parlamentares são praticamente indiferentes às políticas de âmbito nacional. Seu foco é estritamente local, em políticas clientelistas (*pork barrel*⁴).

Esse comportamento dos legisladores, moldado a partir das preferências eleitorais, marcaria todas as etapas do processo orçamentário, desde a proposição das emendas, até a execução orçamentária, extrapolando para outras instâncias da atuação parlamentar, como a própria composição da coalizão de governo.

⁴ Pode se caracterizar uma política *pork-barrel* como aquela que apresenta os seguintes elementos: 1) os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como o seu benfeitor; 2) os benefícios são alocados de tal forma que o eleitorado acredite que o parlamentar teve responsabilidade direta nisso; 3) os custos do projeto são largamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte (Cf. Ellwood, J.; Patashnick, E. *apud* Santos, 1997: p.96).

Diante desse quadro, não se poderia esperar resultados estáveis da organização legislativa. Nosso estudo tem como foco justamente a compreensão de como os pesquisadores formulam explicações sobre a produção de políticas por parte do Legislativo, cujos atores agem conforme as assunções acima expostas.

4.3. O desenho institucional e as instituições orçamentárias

O que nos interessa a partir de agora é analisar como os pesquisadores brasileiros concebem as instituições orçamentárias e mais especificamente a atuação parlamentar na definição dos recursos do orçamento, concentrando-nos nos elementos que eles utilizam das Teorias Positivas e das concepções expostas nas seções acima.

Em primeiro lugar, é preciso observar que a regras do processo orçamentário conferem uma dinâmica seqüencial que se repete anualmente e pressupõe determinado padrão de interação entre o Executivo e o Legislativo, a partir do desenho das instituições políticas nacionais.

Para os distributivistas, embora os legisladores tenham um papel limitado nesse processo, sua atuação tem importantes conseqüências eleitorais para a sua carreira política (Pereira e Mueller, 2004). De acordo com esses autores, predominaria no processo orçamentário a norma do universalismo, compreendida como a reciprocidade na distribuição dos programas entre os legisladores:

“Quanto mais colegiada for a decisão sobre o orçamento, maior o déficit e mais ineficiente será o orçamento. Isso implica que os gastos crescem à medida que aumenta o número de legisladores e de partidos envolvidos no processo orçamentário” (Pereira; Mueller, 2004: p.782).

É importante observar que a produção do orçamento se processa em um contexto institucional mais amplo, que envolve diversos atores e instituições. Logo, a maneira como

as instituições que compõem o sistema político são desenhadas, bem como a forma como elas interagem, influenciam nos resultados orçamentários produzidos.

Em outras palavras, o desenho institucional brasileiro dificultaria a aprovação das políticas desejadas pelo governo, que se vê obrigado a barganhar com os membros do Congresso para levar adiante o seu programa, num sintoma claro da “fraqueza” das instituições políticas nacionais. Para o autor:

“Infelizmente, mesmo depois de uma farta distribuição de verbas e nomeações, tudo o que a maioria dos presidentes pode esperar do Congresso – talvez o máximo a que presidentes podem aspirar – é uma anuência limitada, e não uma participação ativa no processo legislativo” (Ames, 2003: p.19).

A aprovação de legislações relevantes estaria prejudicada diante de um Congresso voltado para o atendimento das demandas particularistas dos deputados. Isso elevaria o custo para se governar.

Quadro 5 - Síntese da visão distributivista: a conexão entre a arena eleitoral e o processo decisório.

ARENA ELEITORAL	ARENA LEGISLATIVA
Premissa: os políticos agem buscando os meios para atingir o seu objetivo principal, que é a reeleição.	Premissa: a separação de Poderes, própria do Presidencialismo, não gera mecanismos que garantem ao chefe do Executivo apoio político à sua agenda legislativa, como ocorre no Parlamentarismo ⁵ .
Pressuposto: com vistas à reeleição, os atores políticos buscam aquelas ações que lhe conferem maior retorno eleitoral, qual seja, a de levar benefícios tangíveis a redutos claramente definidos.	Pressuposto: os legisladores buscam direcionar recursos/ações para os seus redutos eleitorais.
Mecanismo - Emendas individuais ao orçamento: estratégia eleitoral. A conexão com os eleitores depende da execução dessas emendas.	Mecanismo – troca de apoio: os legisladores trocam o apoio à agenda do Executivo por recursos que possam levar às suas bases eleitorais. Assim, a liberação dos recursos via emendas individuais é o meio utilizado pelo Executivo de obter apoio dos parlamentares.

Fonte: elaboração da autora; Figueiredo e Limongi (2005).

⁵ Nesse caso, o mecanismo será a ameaça de dissolução do Parlamento e antecipação das eleições, colocando em risco o mandato dos legisladores.

4.4. Emendas parlamentares e Comissão do Orçamento

De acordo com o sistema legal vigente, a participação dos parlamentares no processo orçamentário acontece de duas maneiras: pela apresentação de emendas individuais e de emendas coletivas⁶. As primeiras recebem grande atenção por parte dos pesquisadores, porque representam a forma mais direta de participação individual dos parlamentares no processo orçamentário.

É justamente por isso que a vertente distributivista dá tanta atenção a essas emendas, destacando-as como o mecanismo explicativo principal desse processo – e, portanto, em certa medida, da organização legislativa -, até mesmo considerando-as o mais importante mecanismo utilizado pelo Executivo para negociar com a sua coalizão de apoio no Congresso (Pereira; Mueller, 2004).

Assim, a vertente distributivista concebe as emendas parlamentares como “engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio, que garantiria, na arena legislativa, o apoio da base do governo ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carreariam para as suas bases eleitorais” (Figueiredo; Limongi, 2005: pp.737 e 738).

⁶ A Constituição estabelece que as emendas ao orçamento só podem ser apresentadas pelo Legislativo se forem identificadas previamente as receitas correspondentes. Com a aprovação da Resolução nº 2/1995, o Congresso se viu obrigado a repensar a sua participação no processo orçamentário. Aos parlamentares cabe a participação no orçamento por meio de dois tipos de emendas: as individuais e as coletivas. Cada parlamentar pode apresentar, no máximo, 20 emendas à proposta do orçamento. Também se instituiu a regra de distribuição uniforme dos recursos para as emendas individuais. Já as emendas coletivas podem ser apresentadas pelas comissões da Câmara e do Senado, bem como pelas bancadas regionais e estaduais. No caso das emendas de bancada estadual, estabeleceu-se que devem ser aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a bancada da respectiva unidade da Federação e acompanhadas de ata das reuniões da bancada. Posteriormente, com a Resolução nº 1/2001, reduziu-se para 2/3 o quorum requerido para a apresentação dessas emendas.

O fato de, ao longo dos últimos anos, o Congresso vir restringindo a quantidade de emendas individuais e o teto que elas podem atingir⁷ tem sido interpretado como uma evidência de que as emendas são usadas pelos parlamentares para beneficiar seus redutos eleitorais.

Mas não é porque centram a sua atenção nas emendas individuais que os pesquisadores da corrente distributivista desprezam as emendas coletivas. Essas, segundo Pereira e Mueller (2002), têm mais chances de aprovação porque têm o apoio não só de indivíduos e sim de um grupo que chegou a um acordo coletivo. No entanto, isso não limita a importância das emendas individuais.

Pelo contrário. Os pesquisadores entendem que as emendas coletivas são uma forma de alocar interesses individuais, também, que ganharia força porque elas são apoiadas por um grupo e não apenas por um parlamentar isolado. Para isso, prevalecem acordos informais entre os congressistas:

“Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos estados e municípios para propor emendas individuais – conhecidas como ‘rachadinhas’ – disfarçadas de coletivas, pois consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do município onde será aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba” (Pereira e Mueller, 2002: p.272).

Uma melhor compreensão sobre o funcionamento das emendas parlamentares pode ser possível com uma análise de outra variável relevante do processo orçamentário: a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMPOF).

⁷A partir de 1995, o regulamento interno da Comissão Mista do Orçamento – CMO definiu os tetos para as emendas individuais, fixando tanto o número máximo de emendas a serem apresentadas por cada parlamentar, como também o valor total máximo para as emendas aprovadas por cada parlamentar. Assim, quanto a esse aspecto, não há distinção entre os parlamentares.

A participação dos legisladores no processo orçamentário se dá predominantemente no âmbito da Comissão de Orçamento. Assim, a CMPOF distingue-se, ao longo do processo orçamentário, como a grande arena de convergência e disputa de diversos e variados interesses em torno da distribuição dos recursos públicos. “É para a CMO que todos os interesses acabam por confluir, sendo processados e convertidos na LOA⁸, principal *output* do processo orçamentário” (Santos, 1997: p.99).

Os parlamentares que têm um maior poder de influência nesta comissão obtêm mais chances de lograr êxito em seus intentos distributivistas. Impera, portanto, nessa instância a lógica da capacidade de influenciar na alocação dos recursos.

4.5. Os partidos políticos

Como demonstramos até o momento, as explicações distributivistas acerca da atuação dos legisladores no processo orçamentário centram-se na atuação individual. Atores coletivos são interpretados como instrumentos para que os legisladores atinjam seus objetivos individuais de maximização dos ganhos eleitorais.

Grande parte dos incentivos para essa atuação individual na arena legislativa provém das regras eleitorais, que geram, na interpretação dos seguidores dessa vertente, partidos formados por parlamentares de vocação individualista. Ames (2003), por exemplo, vê na fraqueza do sistema partidário uma das razões por que as instituições brasileiras são tão ineficazes.

Segundo ele, a liderança dos partidos tem escasso controle sobre seus filiados e muitos deputados, talvez a maioria, passam boa parte do tempo cavando nomeações e projetos de interesse específico de seus redutos eleitorais: “No Brasil, os partidos raramente

⁸ Lei Orçamentária Anual.

se congregam em torno de questões de interesse nacional e, em consequência, o Congresso quase nunca investe seriamente nos problemas econômicos e sociais mais graves” (Ames, 2003: p.21).

5. A vertente partidária

Ao contrário das interpretações distributivistas, que têm como elemento central a atuação individual dos parlamentares, a vertente partidária molda as explicações acerca da organização e da ação legislativa a partir de variáveis como partidos políticos e líderes partidários. Além disso, os adeptos dessa vertente enfatizam o papel das regras do processo orçamentário, que, segundo eles, restringem a ação individual e favorecem a atuação de atores coletivos.

Um dos pontos de partida da vertente partidária é a assunção de que o mais importante ator no processo orçamentário é o chefe do Executivo, uma vez que o sistema brasileiro confere a ele grande autoridade legislativa e orçamentária (Figueiredo; Limongi, 1999 *apud* Arretche; Rodden, 2004).

Além das diferenças nos pressupostos, a vertente partidária também diverge da distributivista na escolha dos mecanismos a partir dos quais formula as explicações sobre o comportamento dos atores legislativos no processo orçamentário. Critica-se grande parte da tradição de estudos sobre as políticas de distribuição de recursos governamentais no Brasil, que enfatiza o processo de proposição de emendas ao orçamento. Essa visão destaca as emendas como um mecanismo central da barganha legislativa, apresentando-as como uma estratégia de parlamentares individuais para conseguir projetos para seus distritos eleitorais (Ames, 1995).

No entanto, com as mudanças nas regras para apresentação de emendas, a partir de 1995, foram criados incentivos para coibir a atuação individual e forçar a proposição de

emendas coletivas (Figueiredo e Limongi, 2002; Souza, 2003). “Além desses incentivos, o sucesso de um parlamentar na aprovação de emendas individuais depende de negociações com os líderes partidários e os relatores para obter aprovação nas comissões” (Arretche e Rodden, 2004: p.553).

Tendo em vista que o presidente tem inteira autoridade sobre a execução do orçamento, a apresentação de emendas é, segundo os adeptos da vertente partidária, apenas o início do processo. O presidente tem também total autonomia sobre o momento de liberação dos recursos e ainda possui poder de veto sobre as emendas aprovadas (Souza, 2003). Assim, o mecanismo de apresentação de emenda não diz tudo sobre a atuação parlamentar no processo orçamentário:

“Em suma, o processo orçamentário começa e termina sob a autoridade do presidente; os líderes partidários têm grande controle sobre a indicação de cargos estratégicos na formulação do orçamento, e estratégias individuais de inserção de emendas de caráter particularista têm tido seu espaço crescentemente reduzido” (Arretche e Rodden, 2004: p.554).

Uma vez apresentado em linhas gerais o caminho trilhado pelos pesquisadores que formam a vertente partidária, a partir de agora vamos apresentar os principais pressupostos comportamentais que alicerçam as explicações produzidas por esses autores.

5.1. Os partidos políticos na arena legislativa

Como dissemos anteriormente, os partidos políticos são tomados pela vertente partidária como a variável mais relevante para explicar de que forma os legisladores participam da distribuição dos recursos públicos via processo orçamentário. A idéia é que a filiação partidária é o fator decisivo para moldar a relação do parlamentar com o Executivo e, portanto, para garantir um maior poder de intervenção na definição dos gastos orçamentários.

Autores como Figueiredo e Limongi (2002; 2005), procuram demonstrar que a probabilidade de um deputado votar favoravelmente à agenda do governo está relacionada à sua filiação partidária, da mesma forma que a aprovação das emendas propostas pelos parlamentares, bem como sua execução por parte do Executivo, são também uma decorrência desse vínculo.

A hipótese é de que, em virtude da relação de delegação de poderes dos parlamentares para os partidos políticos dentro da arena legislativa, a lógica partidária determina tanto o comportamento em plenário quanto a execução de emendas.

A vertente partidária procura ir de encontro às teses frequentes acerca do sistema político brasileiro, entre elas a que aponta a fraqueza dos partidos como uma dos principais indícios do mau funcionamento das nossas instituições democráticas. Os defensores da tese do voto pessoal (com os quais os distributivistas se alinham) procuram demonstrar a fraqueza do sistema partidário a partir da constatação de que, na arena eleitoral, podem ser identificadas baixas taxas de identificação entre os eleitores e os partidos políticos.

Antes de mais, voltando aos fundamentos acerca do comportamento dos legisladores, pressupõe-se que o objetivo da reeleição é o componente básico da motivação do legislador, do qual derivam seus demais propósitos. Acontece que a probabilidade de reeleição de um típico membro do Congresso não depende apenas de suas características individuais, como raça e sexo, por exemplo, mas depende de características coletivas do partido a que pertence (Cox; McCubbins, 1993). Essas influências que o partido exerce implicam em um componente coletivo da reeleição e isso afeta de alguma forma os candidatos de um mesmo partido.

Levando em conta que a versão partidária das Teorias Positivas pressupõe que os partidos políticos desempenham um papel essencial na solução de problemas de ação

coletiva dentro da arena legislativa, é possível afirmar que a principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso advém de sua capacidade de controlar a agenda decisória, isto é, de determinar quando e o que será objeto de decisão.

Assim, a fragilidade dos partidos não é revelada justamente onde se espera tal comportamento: o Plenário da Câmara, instância em que o deputado exerce o seu direito de voto. O que os autores sustentam é que os partidos políticos não são mera peça de ficção, mas dizem muito a respeito do provável voto do parlamentar.

É com essa idéia de que os partidos, ainda que possam ser fracos na arena eleitoral, são fortes na arena decisória que os autores da vertente partidária buscam interpretar o comportamento dos legisladores na produção do orçamento. Assim, mais uma vez fica evidente que a diferença de enfoque entre distributivistas e partidários. Os primeiros enfatizam a arena eleitoral; os segundos, a arena decisória. Em outras palavras, para a corrente partidária, por mais que a arena eleitoral forneça incentivos para a atuação parlamentar, eles não podem ser considerados separados das demais instituições, em especial as que regulam o processo decisório.

Abordando mais especificamente o mecanismo das emendas parlamentares, mostraremos a partir de agora como as explicações sobre esse fenômeno são elaboradas sob o viés partidário.

5.2. Emendas coletivas x emendas individuais

A análise dos dispositivos legais faz-se necessária para se compreender mais precisamente de que maneira se dá a participação do Legislativo no processo orçamentário. Durante o período da ditadura militar, o Congresso tinha um papel muito reduzido no processo orçamentário, não podendo propor emendas e, portanto, apenas chancelando a

proposta orçamentária do Poder Executivo. Foi com a Constituição de 1988 que o Legislativo recuperou o poder de emendar o orçamento (Rezende;Cunha, 2003).

No entanto, esse poder não é ilimitado. Em primeiro lugar, só podem ser propostas emendas que identifiquem previamente as receitas correspondentes. O Legislativo acaba atuando no remanejamento das dotações previstas no orçamento, quando encontra erros e omissões na reestimativa das receitas contidas na proposta do Executivo. Acontece que o Congresso não pode remanejar, para outras finalidades, as despesas previstas para o pagamento de pessoal, juros, encargos e amortização da dívida.

A Lei nº 4.320/64 determina que as despesas correntes não podem ser objeto de cancelamento. Isso significa que a capacidade de remanejar recursos do Legislativo é bastante limitada, estando restrita basicamente aos gastos de investimento. Aos parlamentares, cabe a participação no processo orçamentário de duas maneiras: pela apresentação de emendas individuais e de emendas coletivas.

A Resolução nº 2, adotada em 1995, que buscou disciplinar o papel dos relatores, bem como o processo de apresentação e acatamento das emendas, estabeleceu que cada parlamentar pode propor, no máximo, 20 emendas à proposta de orçamento. Uma restrição que se soma a essa é a distribuição uniforme dos recursos disponíveis para emendas individuais, o que acabou sendo normativamente incorporado ao processo orçamentário, por meio de parecer preliminar à Lei Orçamentária de 1998.

O peso relativo das emendas individuais em relação ao total de recursos alocados pelo Legislativo é pequeno, de acordo com Figueiredo e Limongi (2005: p.742). Segundo eles, 82,6% dos recursos alocados pelo Congresso para investimentos são fruto de emendas coletivas ou de atores institucionais (relatores).

Então, a questão é: como é possível dizer que as emendas individuais ocupam uma posição central no processo orçamentário e moldar as explicações acerca da atuação dos legisladores nesse processo a partir delas? Esta é uma das principais contestações feitas pelos autores da corrente partidária aos distributivistas.

Figueiredo e Limongi (2002) perceberam uma grande variação anual das taxas de execução das emendas parlamentares. Os mais baixos índices nos anos considerados pelos autores (1996-1999) foram verificados nas emendas individuais. Em outras palavras, o comportamento anual das taxas de execução afeta sensivelmente as emendas individuais.

“As reformas institucionais promovidas após a CPI do Orçamento transformaram radicalmente a participação dos parlamentares no processo orçamentário, privilegiando a atuação dos atores coletivos como as bancadas estaduais e os partidos. Demandas individuais não deixam de ser atendidas. Há um espaço para que os parlamentares cultivem laços e vínculos pessoais com seus eleitores. No entanto, esses recursos são limitados, isto é, o Congresso não organizou sua participação no processo orçamentário com o objetivo de privilegiar os interesses eleitorais de parlamentares que mantêm vínculos pessoais e diretos com seus eleitores” (Figueiredo; Limongi, 2002: p.320).

O conflito de agendas – peça-chave das interpretações distributivistas – é também contestado pela visão partidária do comportamento legislativo, conforme demonstramos no quadro a seguir:

Quadro 6 - Visões acerca da liberação de verbas orçamentárias: conflito Executivo – Legislativo.

Explicação 1 - Distributivista	Explicação 2 - Partidária
<p>Executivo frágil é chantageado por legisladores oportunistas (Ames, 2001).</p> <p>Os parlamentares são recompensados sistematicamente pelo Executivo por votarem a favor dos projetos de interesse do governo, por meio da execução de suas emendas individuais. A não execução das emendas é um mecanismo de punição utilizado contra os que não votam a favor dos projetos executivos (Pereira e Mueller, 2002).</p>	<p>Presidente forte usa seu poder discricionário para liberar verbas visando obter os votos de legisladores premidos pela necessidade de distribuir recursos para suas bases eleitorais.</p>

<p>Partidos não são decisivos na definição do orçamento. No máximo há uma correspondência entre determinados comportamentos dos atores e sua filiação partidária.</p>	<p>Partidos são atores essenciais no processo orçamentário. Eles indicam os membros da CMO e os relatores, que exercem um papel preponderante na distribuição dos recursos.</p> <p>Parlamentares delegam poderes aos líderes partidários. Partidos, ao resolverem o problema de coordenação com que políticos se defrontam, são os veículos das demandas coletivas. Individualmente, parlamentares têm seu poder de barganha extremamente reduzido.</p>
---	---

Fonte: elaboração da autora, a partir de Figueiredo e Limongi (2002).

5.3. O peso das instituições

Como demonstramos até o momento, a vertente partidária dá grande ênfase ao peso das regras na definição do comportamento dos atores envolvidos no processo orçamentário. Não que a corrente distributivista também não leve em conta os constrangimentos que as regras causam na atuação dos legisladores.

A questão é que os pressupostos comportamentais adotadas pelos distributivistas são, em grande parte, conflitantes com as próprias regras do processo orçamentário, que, conforme ressalta a versão partidária, restringem enormemente a atuação individual dos legisladores.

Dois tipos de restrição são hoje impostos ao Executivo e ao Legislativo na decisão acerca da alocação de recursos orçamentários: as determinações constitucionais e legais (vistas anteriormente) e restrições de ordem macroeconômica (Figueiredo; Limongi, 2003: p.61).

Os efeitos macroeconômicos decorrentes das escolhas orçamentárias se tornaram mais claros no contexto institucional pós-Constituição de 1988, de modo que a maioria parlamentar que dá sustentação ao governo precisa ter um compromisso mais explícito com os objetivos gerais da política econômica e social do Executivo. “Com isso, os vínculos –

de antagonismo ou apoio – entre o Executivo e o Legislativo no capítulo orçamentário são reforçados” (Figueiredo; Limongi, 2003: p.89).

6. Vertente partidária *versus* vertente distributivista

Dedicamos esta seção exclusivamente para apresentar as principais críticas da vertente partidária à visão distributivista da atuação dos legisladores na produção do orçamento:

Quadro 7 - Crítica de Figueiredo e Limongi à visão distributivista do processo orçamentário.

Pressuposto / Mecanismo	Crítica
Pressuposto de que os parlamentares têm como preferência número um se reeleger e que buscam fazer isso criando vínculos pessoais com seus eleitores.	Não se pode assumir que, do ponto de vista dos retornos eleitorais buscados, congressistas tenham preferências homogêneas quanto ao tipo de política pública a ser privilegiada.
O sistema político brasileiro gera incentivos para fortalecer os laços pessoais e não partidários.	O sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo institucionais, para que os políticos baseiem suas carreiras exclusivamente em vínculos pessoais e partidários com os eleitores e com o Executivo. Independentemente do que se passa na arena eleitoral, não se pode desprezar o peso das regras (normas constitucionais e regimentais) no processo decisório. Resultados não derivam mecanicamente de preferências ⁹ .

⁹ Neste ponto, os autores se baseiam no próprio “bordão” neo-institucionalista, que prevê o peso das instituições nos resultados políticos, afinal elas atuam sobre o comportamento dos atores. “Mesmo que, devido à influência da arena eleitoral, soubéssemos as preferências dos parlamentares quanto ao tipo de política pública que patrocinariam, estas não podem ser deduzidas daquelas. Dito de maneira positiva: a capacidade de os parlamentares aprovarem políticas depende da organização ou estrutura do processo decisório, mais especificamente, da distribuição dos direitos parlamentares” (Figueiredo; Limongi, 2002: p.305).

<p>As emendas ao orçamento funcionam de maneira similar ao sistema de comissões norte-americano: alocando recursos.</p> <p>Existência de uma relação positiva entre a execução de emendas orçamentárias e a continuidade das carreiras políticas. Parlamentares beneficiados com a liberação de emendas tenderiam a se reeleger, já que agradaram seus redutos eleitorais.</p>	<p>As reformas institucionais promovidas após a CPI do Orçamento transformaram radicalmente a participação dos parlamentares no processo orçamentário, privilegiando a atuação dos atores coletivos como as bancadas estaduais e os partidos. Demandas individuais não deixam de ser atendidas. Há um espaço para que os parlamentares cultivem laços e vínculos pessoais com seus eleitores. No entanto, esses recursos são limitados, isto é, o Congresso não organizou sua participação no processo orçamentário com o objetivo de privilegiar os interesses eleitorais de parlamentares que mantêm vínculos pessoais e diretos com seus eleitores.</p> <p>Os recursos que podem ser usados para patrocinar políticas públicas (programas) que atendam aos supostos interesses eleitorais dos congressistas se resumem, praticamente, aos recursos destinados a investimentos. E esses são justamente os recursos que sofrem as maiores perdas na execução do orçamento, porque esses gastos são justamente aqueles que podem ser protelados ou executados de acordo com o comportamento de variáveis macroeconômicas.</p> <p>Além de ser restrito o número de emendas que podem ser apresentadas pelos parlamentares individualmente, a taxa de execução dessas emendas é mais baixa dos que a das emendas coletivas.</p>
<p>Acordos Executivo-Legislativo seriam traçados a cada medida a ser votada pelos parlamentares (troca de apoio pela liberação de recursos).</p>	<p>Do ponto de vista do Executivo, negociar com partidos é muito mais vantajoso, pela possibilidade de conferir estabilidade aos acordos (longo prazo), reduzindo também os custos de transação.</p>
<p>Processo orçamentário segue uma tendência de sacrificar as políticas de âmbito nacional em nome das políticas locais e particularistas; o programa de Governo do Executivo seria desvirtuado no Legislativo.</p>	<p>Em boa medida, a alocação feita pelo Congresso resume-se à indicação, com maior precisão, do local de aplicação de recursos. As regras limitam o quanto o Legislativo pode modificar a proposta original do Executivo. A lógica da distribuição dos recursos se dá por uma relação de complementaridade entre os Poderes, e não pela distribuição localista dos recursos.</p>

Fonte: elaboração da autora, a partir de Figueiredo e Limongi (2002).

7. Conclusão

Com o objetivo de observar o comportamento dos legisladores brasileiros no processo orçamentário, esta pesquisa partiu da hipótese de que a ciência política brasileira, incorporando modelos teóricos produzidos pela academia norte-americana, notadamente as

teorias positivas da organização legislativa, procura explicar o papel do Legislativo na produção do orçamento a partir de duas visões principais.

A primeira delas, com base em pressupostos distributivistas, concebe que o comportamento dos legisladores nesse processo está voltado para a alocação de benefícios para os seus distritos eleitorais, levando-os a barganhar a distribuição dos recursos orçamentários com o Executivo, o qual, por sua vez, atende às demandas individuais dos legisladores em troca de apoios para a aprovação de sua agenda.

Uma segunda vertente defende a existência de limitações institucionais a essa prática *clientelista*, fazendo com que o papel dos legisladores na produção do orçamento esteja associado a uma atuação partidária. Nesse sentido, variáveis institucionais do processo legislativo e características do legislador – como o partido a que pertence, se integra ou não a coalizão do governo, sua posição hierárquica em seu partido – são decisivas para a compreensão da relação Executivo-Legislativo na produção do orçamento.

Ratificando os resultados apresentados por Santos (2006), tomamos como um dado a influência que as teorias positivas exercem sobre os estudos legislativos brasileiros. O que tentamos foi analisar *como* se deu essa influência para o caso da produção do orçamento. Nesse caso, foi notório o predomínio dos pressupostos distributivistas e partidários (e quase totalmente ausentes as variáveis informacionais), além da sobrepujança do neo-institucionalismo da escolha racional na formulação dos modelos explicativos.

Enquanto a vertente distributivista busca mostrar que os atores individuais (ou pelo menos os interesses desses atores) prevalecem na alocação dos recursos orçamentários, os partidários buscam assegurar que quem define esse processo são atores coletivos, como acontece de maneira geral na arena legislativa, considerada uma instituição coletiva por excelência.

De fato, os distributivistas consideram que os legisladores mobilizam todo o arcabouço institucional do Legislativo para o atendimento de suas demandas individuais. Isso se torna mais notório no momento em que os distributivistas fazem uso de mecanismos informais na formulação de explicações sobre determinados aspectos do processo orçamentário. Eles usam mão desse mecanismo como forma de mostrar que os parlamentares buscam acordos que possam a todo custo maximizar os seus ganhos eleitorais.

Já a vertente partidária não faz menção a esses possíveis mecanismos informais existentes entre os parlamentares, talvez por creditarem muita importância às regras que regem o processo de formulação do orçamento. E faz sentido priorizar os mecanismos formais quando se trabalha na perspectiva neo-institucionalista.

Uma questão que surge, a partir daí, é como se explicar a escolha sobre regras. Essa questão está intrinsecamente relacionada às assunções comportamentais e a respeito das preferências dos legisladores. O ponto que colocamos em discussão é: se os próprios legisladores formulam e aprovam as regras do processo orçamentário, que sentido faria criarem normas que prejudica a maximização da sua utilidade, tendo que recorrer aos acordos informais para garantir seus intentos eleitorais?

Um maior aprofundamento dos estudos acerca das preferências dos legisladores faz-se necessário à medida que tanto distributivistas como partidários deixam algumas lacunas no que tange a esse aspecto. Senão, vejamos. As duas vertentes assumem a premissa da reeleição, ainda que esse pressuposto tenha repercussões mais intensas na formulação das explicações do primeiro grupo, que estabelece uma relação entre o objetivo da reeleição e a concentração de benefícios em eleitorados específicos.

As substanciais diferenças nos pressupostos comportamentais das duas vertentes - e mais especificamente a negação por parte dos partidários da premissa segundo a qual os legisladores têm o interesse comum de promover políticas distributivistas - apontam para as visões distintas que elas têm do papel do Legislativo no processo orçamentário e polarizam grande parte dessa discussão sobre o predomínio de atores individuais ou coletivos na alocação dos recursos públicos via orçamento.

Ao assegurarem que os partidos atuam como variáveis que atuam decisivamente na ação do parlamentar, os adeptos da vertente partidária de certa forma escapam da discussão sobre a natureza das preferências dos legisladores. E, assim, tornam evidente a necessidade de um maior aprofundamento dessa questão, que pode auxiliar para um melhor entendimento a respeito da escolha sobre regras.

Um ponto que as duas visões têm em comum é a predominância do Executivo no jogo orçamentário. Ainda que cada uma delas trilhe caminhos distintos para chegar a essa conclusão, ambas apontam para a fraqueza do Legislativo diante de um Executivo que define a agenda das políticas públicas, afinal é ele quem determina a execução das emendas orçamentárias. Só que, mais uma vez, a visão partidária tece uma crítica à distributivista na forma como interpreta as trocas entre os dois Poderes.

A questão é que, para a versão partidária, não existe um conflito de agenda entre Executivo-Legislativo, que leva os parlamentares a barganharem a execução de emendas, como concessões que o governo faria à sua própria agenda de políticas. O real conflito de agendas se processaria entre governo e oposição. Quem define a alocação dos recursos é, em última instância, o governo e sua coalizão congressual. A negociação é entre atores coletivos – Governo e partidos, governo e coalizões – e não entre o Executivo e os parlamentares individualmente, como faz crer a vertente distributivista.

Uma questão que, por exemplo, é mais difícil responder a partir das ferramentas explicativas fornecidas pelos distributivistas é: se os legisladores agem de maneira individualizada para satisfazer seus intentos eleitorais e eles mesmos têm o poder de decidir sobre as regras do processo orçamentário, por que agem como quem entrega “o ouro nas mãos do bandido”, concedendo ao Executivo a decisão final sobre a alocação de recursos?

Se o raciocínio se desloca para uma visão calcada na agregação de preferências via atores coletivos, como partidos e coalizões, torna-se mais plausível a compreensão dessa delegação que o Legislativo para o Executivo na definição da alocação dos recursos.

Acreditamos, dessa forma, que a visão partidária tem um maior explicativo sobre o comportamento parlamentar no jogo orçamentário porque o conjunto de explicações que ela fornece é capaz de abranger uma gama maior de fenômenos relacionados a esse processo do que os distributivistas.

Um outro fator que reforça esse nosso raciocínio diz respeito ao alcance empírico das duas vertentes. Os partidários demonstram empiricamente que é preciso considerar as duas fases distintas do processo orçamentário - a elaboração (quando as emendas são apresentadas e aprovadas) e a execução orçamentária (quando de fato as emendas são executadas, com a liberação dos recursos). Eles mostram que não existe uma correspondência direta entre as duas fases e que, é olhando para a execução orçamentária que se pode chegar a resultados conclusivos sobre a interação entre os dois Poderes. Para eles, é nessa fase que fica evidente a limitação da visão de que os parlamentares atuam individualmente na satisfação de suas preferências.

Aos nos depararmos com essas limitações da vertente distributivista, questionamos: elas se devem ao fato de não terem sido devidamente exploradas (empiricamente, por exemplo) ou por que não podem, de fato, a partir de seus pressupostos e mecanismos,

fornecer explicações adequadas sobre os fenômenos relacionados ao processo orçamentário?

Bem, a limitação dos pressupostos distributivistas foi exaustivamente explorada pelos autores da vertente partidária, que fundamentam em grande parte o seu arsenal explicativo nas críticas aos distributivistas, como já dissemos anteriormente. E talvez faltes também uma maior abrangência empírica. Muitas de suas considerações não foram submetidas a testes, como é o caso da natureza das políticas aprovadas pelos legisladores. Sendo mais clara: quando consideram que os parlamentares perseguem as políticas de cunho local, como poderiam explicar a aprovação das políticas de âmbito nacional? Que acordos permeariam a aprovação dessas políticas?

Isso não significa, no entanto, que a vertente partidária apresenta um poder explicativo plenamente satisfatório para os fenômenos relacionados à ação parlamentar na produção do orçamento. Uma questão que levantamos para ambas versões é que a elaboração do orçamentário, com todas as trocas e interações que envolve, parece estar sendo analisado de forma isolado das demais engrenagens que compõem o processo legislativo. Nenhuma das duas vertentes explora, por exemplo, os mecanismos que se estabelecem entre a Comissão Mista do Orçamento e as demais instâncias que compõem o sistema de comissões do Congresso.

Aliás, o funcionamento desse sistema é praticamente ignorado pelas duas versões, assim como a interação da CMO com o Plenário. Como se faz esta transposição da proposta orçamentária da comissão para o Plenário? E se o plenário vetar a proposta da comissão? Que outros fatores, normas e regras do processo legislativo têm influência no processo orçamentário? O comportamento dos membros da CMO é distinto daqueles que integram as demais comissões?

A variável informação não foi tomada como relevante para explicar o comportamento legislativo na produção do orçamento por nenhuma das duas vertentes. A versão informacional das teorias positivas norte-americanas de fato não é utilizada pelos pesquisadores brasileiros na formulação de explicações sobre o papel do Legislativo no jogo orçamentário.

Por que isso aconteceu? Bem, a tímida presença dos elementos da versão informacional nos estudos legislativos brasileiros já foi apontada por Santos (2006), que sugere que essa escassez abre diante de nós um amplo universo de pesquisa que pode vir a ser desenvolvido. Isso passa a ser latente no caso do orçamento, afinal, trata-se de um processo complexo, que requer conhecimentos especializados (*expertise*) por parte dos legisladores. Além do mais, a teoria informacional dá grande ênfase ao processo legislativo e, dentro dele, ao papel das comissões como depositárias de especialização, aspectos que poderiam ser mais bem explorados pelos pesquisadores que desejam compreender a ação legislativa no processo orçamentário.

Podemos concluir, portanto, que o debate acerca da participação dos atores legislativos no processo orçamentário apresenta uma rigidez teórica e conceitual, de modo que, os pilares a que os autores de ambas vertentes aderem não são capazes de fornecer explicações para todos os fenômenos envolvidos nesse processo. Na verdade, os pesquisadores em questão não se devotaram a uma reflexão teórico-epistemológica, nem promovem uma discussão sobre o “núcleo duro” de suas teorias.

Pelo contrário, é possível perceber, acompanhando a seqüência de trabalhos publicados por cada grupo de autores, que eles se esforçam em realçar suas premissas e hipóteses, reforçando os resultados alcançados anteriormente. Daí não termos percebido o surgimento de novas questões de pesquisa sobre o tema ao longo do período analisado.

Acreditamos que este trabalho, ao apontar os limites deste debate que busca apresentar as explicações produzidas sobre este caso específico do Legislativo em ação, representa uma contribuição para a agenda da Ciência Política brasileira, que vem se debruçando sobre a organização legislativa como um campo de pesquisa profícuo, além de fornecer elementos para uma compreensão mais precisa sobre como tem acontecido a interação com os paradigmas da CP norte-americana.

Bibliografia

- AMES, Barry. (2003). *Os entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- ARRETCHE, M; RODDEN, J. (2004) Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.47, nº 3.
- COX, Gary; McCUBBINS, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- ESLTER, Jon. (1994). *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- _____ (1999). A possibilidade da política racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n. 39.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2000) Executivo e Legislativo na Formulação e Execução do Orçamento Federal. Trabalho apresentado na reunião anual da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, São Paulo.
- _____ (2002) Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.45, nº 2.
- _____ (2001) Planejamento e Políticas na Elaboração e Execução Orçamentária: relações Executivo-Legislativo. Relatório Final de Pesquisa, CEBRAP/IPEA.
- _____ (2005) Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.48, nº 4.
- _____ (2003) *O Legislativo e a Âncora Fiscal*. In: REZENDE, F. e A. Cunha (orgs.). *O Orçamento e a Transição de Poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

LEMOS, L. B. de S. (2001). O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 3.

LIMONGI, Fernando. (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, nº 37, 1º semestre, pp.1-100.

PEREIRA, C. e MUELLER, B. (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Rio de Janeiro, *Dados*, vol.45, nº 2.

_____ (2004). The Cost of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. *Comparative Political Studies*, vol. 37, nº 7.

REZENDE, Fernando A.; CUNHA, Armando S. M. da (coords). (2002). *Contribuintes e Cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ (2003) O Orçamento Público e a Transição de Poder. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora.

SANTOS, Maria Helena C.; MACHADO, E.M. (1997). *O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel*. In DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora UnB/ ENAP.

SANTOS, Manoel Leonardo W.D. (2006). *As Teorias Positivas da Organização Legislativa e as Explicações sobre o Congresso Nacional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife-PE.

SCHNEIDER, A. (2005). Conflito Político e Instituições Orçamentárias: Aprofundando a Democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 24.

SOUZA, C. (2003). Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputa dos Estados por Recursos Orçamentários Federais. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.46, nº 2.

VAN EVERA, Stephen. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca; Londo: Cornell University Press.