

Algumas Reflexões sobre o Processo Orçamentário no Brasil

Autoria: Alessandra Sanchez

Resumo: Atualmente, é intensa a produção acadêmica que procura explicar resultados políticos e econômicos através das instituições vigentes nos diversos países. Existem basicamente dois ramos da literatura institucionalista que focam resultados fiscais: o primeiro, que enfatiza a importância das variáveis políticas como o tipo de governo e as regras eleitorais; e o segundo, que prioriza o papel das instituições orçamentárias propriamente ditas. Este trabalho tem como objetivo realizar uma revisão da literatura que acredita que as instituições políticas afetam o processo do orçamento público federal brasileiro, e conseqüentemente, tornam mais simples ou mais complexo o saneamento das contas públicas. Além disso, a partir desta sistematização, procurar-se-á identificar, caminhos novos para possíveis estudos futuros dentro do tema.

I – Introdução

O orçamento foi escolhido como tema deste trabalho, por um lado, porque é no momento de formatar a proposta orçamentária que o Executivo revela claramente sua orientação em termos de políticas públicas. Uma vez aprovada pelo Legislativo, a agenda do Executivo começa a ser implementada. Por outro lado, o processo orçamentário é uma arena de negociação entre Executivo e Legislativo, na qual o presidente busca apoio para a votação de outros assuntos enquanto os congressistas podem, de maneira mais ou menos tímida, defender os interesses de seus representados, e por que também não dizer, defender o seu auto-interesse. Além disso, o problema fiscal no Brasil permanece ainda sem solução, e o orçamento parece ser uma peça fundamental para um ajuste fiscal bem-sucedido. Wildavsky (1964) resume a importância do orçamento de maneira precisa: “As vitórias e derrotas, as concessões, as barganhas, as esferas de acordo e de conflito, em relação ao papel do governo nacional na nossa sociedade, tudo aparece no orçamento. No seu sentido integral o orçamento está no coração do processo político”.¹

Nas últimas décadas, assistiu-se à crescente preocupação, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, com a deterioração da situação fiscal evidenciada pelo surgimento de déficits e elevação da dívida pública. Essa preocupação refletiu-se em intensa produção acadêmica que procura explicar resultados políticos e econômicos através das instituições² vigentes nos diversos países. Estas explicações surgiram junto com o reconhecimento de que explicações baseadas apenas nas variáveis econômicas não davam conta da diversidade de resultados fiscais apresentados por países semelhantes, submetidos aos choques dos anos 70 e 80. Como era possível explicar que países com nível de desenvolvimento econômico semelhante e localizados numa mesma região apresentassem resultados tão diversos no que diz respeito ao equilíbrio fiscal?³

Diversos autores tentam explicar resultados de políticas públicas através da combinação de diferentes instituições políticas. Existem basicamente dois ramos da literatura institucionalista que focam resultados fiscais: o primeiro, que enfatiza a importância das variáveis políticas como o tipo de governo e as regras eleitorais; e o segundo, que prioriza o papel das instituições orçamentárias propriamente ditas. Para efeito deste trabalho, instituições orçamentárias são entendidas como todas as regras e regulamentações de acordo com as quais os orçamentos são preparados, aprovados e implementados.⁴

Este trabalho tem como objetivo realizar uma revisão da literatura que acredita que as instituições políticas afetam o processo do orçamento público federal brasileiro, e conseqüentemente, tornam mais simples ou mais complexo o saneamento das contas públicas. Além disso, a partir desta sistematização, procurar-se-á identificar, caminhos novos para

possíveis estudos futuros dentro do tema. O trabalho está dividido em quatro partes. Na primeira seção, fazemos uma breve descrição das instituições políticas e orçamentárias do Brasil. Em seguida, abordamos alguns trabalhos nos quais os autores explicam resultados no processo político e orçamentário a partir dos sistemas eleitoral e partidário. Apresentamos, também, os resultados de trabalhos empíricos que incluem na sua análise o Brasil e outros países da América Latina. Na terceira parte, apresentamos os principais trabalhos recentes sobre o orçamento brasileiro. Finalmente, estão relacionadas algumas conclusões, bem como indicações de trabalhos futuros.

II – As Instituições Políticas e o Processo Orçamentário no Brasil

O Brasil é uma república federativa, com um Legislativo bicameral. O presidente é eleito para mandatos de quatro anos, sendo permitida a reeleição uma única vez. Os deputados também são eleitos para mandatos de quatro anos, e não há limites à reeleição. Para os especialistas, são duas as principais características que determinam os sistema eleitoral: a fórmula eleitoral e o tamanho dos distritos. São três os tipos de fórmulas eleitorais: o sistema da maioria, em que apenas o representante que obtiver a maior parte dos votos é eleito; o sistema de representação proporcional que aloca cadeiras no parlamento de acordo com a quantidade de votos obtidos e os sistemas mistos, que combinam regras de cada um dos dois anteriores. Assim, num sistema majoritário, um partido que receba 51% dos votos obtém todas as cadeiras de um determinado distrito. Num sistema proporcional, idealmente, este partido obteria 51% das cadeiras. Quanto ao tamanho dos distritos, é apenas uma medida o número de representantes eleitos. Lijphart (1999) mostra que sistemas com representação proporcional e distritos grandes tendem a gerar sistemas políticos multipartidários e governos de minoria ou de coalizão, portanto, com menor apoio no parlamento, o que se traduz em negociações mais complexas. Sistemas majoritários funcionam exatamente ao contrário: tendem ao bi-partidarismo, governos com amplas maiorias no Congresso, e, portanto, negociações mais simples.

No Brasil vigora o sistema de representação proporcional, distritos grandes e multinominais⁵, e lista aberta, ou seja, além de votar em um partido, o eleitor pode escolher também um candidato individual. O sistema eleitoral brasileiro utiliza a fórmula eleitoral de D'Hondt de maiores médias, o que favorece os partidos maiores. Além disso, inclui o voto em branco para o cálculo de quociente eleitoral e há a regra de exclusão de partidos que não atingem o quociente eleitoral na disputa das sobras.⁶ No Brasil, a lista aberta funciona da seguinte maneira: ou o eleitor vota no partido, ou ele vota no candidato e o número total de votos de um partido, o que determina o seu número de assentos no congresso, é dado pela somatória de votos no partido e de votos no candidato do partido.

Existem limites mínimos e máximos para representantes de cada estado na Câmara dos Deputados. Para a câmara alta, cada um dos estados e o Distrito Federal elegem três senadores para mandatos de oito anos, renovando-se 1/3 e 2/3 a cada eleição. No Brasil, há multipartidarismo – e, como coloca Nicolau (1996), o grau de fragmentação do sistema partidário brasileiro é considerado elevado. Atualmente, não há nenhuma punição para a quebra de fidelidade partidária: ou seja, os parlamentares podem trocar livremente de partido. Além disso, a legislação eleitoral permite coligação de partidos em eleições.⁷

Feita essa breve descrição sobre os institutos eleitorais e partidários no Brasil, voltamos nossa atenção para as instituições orçamentárias. O processo orçamentário pode ser dividido em três fases: a elaboração, a aprovação e a execução. A elaboração é responsabilidade do Executivo. São três os principais instrumentos que estruturam o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).⁸ Cabe ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar toda e

qualquer legislação orçamentária, portanto, é ele quem elabora o PPA, a LDO e a LOA, que podem ser emendados pelo Legislativo.

O Plano Plurianual constitui-se no instrumento de planejamento de médio prazo, e foi criado com o objetivo de assegurar coerência e continuidade das ações do governo, ou seja, constitui o plano do governo propriamente dito, e tem vigência entre o segundo ano de um governo e o primeiro ano do governo seguinte. O projeto de lei do PPA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional para ser apreciado pelas duas casas, após parecer emitido pela comissão mista permanente do parlamento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como objetivo fazer a ligação entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual: basicamente fixa as regras e procedimentos para a Lei Orçamentária Anual. Portanto, a LDO é formulada anualmente⁹ e somente pode ser aprovada caso esteja realmente compatível com o PPA. A tramitação do projeto de LDO é o mesmo daquele observado para o PPA. O Presidente da República pode encaminhar alterações, tanto no caso do PPA quanto da LDO, enquanto não for iniciada a votação na comissão mista da parte cuja emenda está sendo proposta.

A Lei Orçamentária Anual tem por função estimar a receita e prever gastos anuais de forma detalhada e compreende três orçamentos distintos: o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das estatais e o orçamento da seguridade social. A principal disputa em torno do gasto público se dá na elaboração da Lei Orçamentária Anual. O projeto de LOA deve ser encaminhado ao congresso para apreciação até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e encaminhado para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa, em termos práticos, até 31 de dezembro daquele exercício financeiro, a LOA correspondente ao exercício financeiro seguinte deve estar aprovada e sancionada. É importantíssimo lembrar, aqui, que a força da LOA é apenas autorizativa; durante a fase de execução, o Executivo não está adstrito somente àquilo que foi aprovado pelo Legislativo.

O Projeto de Lei Orçamentária é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, que é o órgão coordenador do sistema de orçamento da União. Ele conta com o suporte de órgãos setoriais nos ministérios e na presidência da República.¹⁰ O processo é iniciado com a fixação de tetos de gastos para cada Ministério, para o Legislativo, Judiciário e para o Ministério Público da União, que a partir destes limites, elaboram seus próprios orçamentos. A SOF consolida estes orçamentos, e envia para apreciação do Congresso. Segundo Rocha e Machado (1995), nesta fase há forte pressão de grupos organizados e de parlamentares para que suas demandas sejam atendida⁵.

A proposta de lei orçamentária é enviada para o parlamento, para a Comissão Mista de Orçamento (CMO), formada por membros da Câmara e do Senado, e que é o principal *locus* de decisão a respeito do orçamento. Na CMO, a proposta pode ser emendada e a proposta final é encaminhada ao Congresso para a votação final. Segundo Rocha e Machado (1995), há poucas mudanças na fase de votação no Congresso, e, portanto, as regras da CMO são fundamentais para entender os resultados do orçamento.

A composição da CMO é definida, anualmente, pelos líderes partidários, que nomeiam seus representantes. A mesa do Congresso define o número de participantes por partido, respeitando o princípio da proporcionalidade partidária. Uma vez constituída esta comissão, ela se reúne para escolher a presidência e os três vice-presidentes. Os líderes partidários têm influência substancial sobre a escolha dos representantes que ocuparão estes cargos. O Presidente da CMO indica os relatores – o relator geral e os setoriais – também respeitando a proporcionalidade partidária. Através da Resolução 2/95 – CN, aprovada após o “escândalo do orçamento”¹² reduziu-se substancialmente o poder do relator, pois criou os relatores setoriais para tornar a atuação da comissão mais transparente.

Apesar dos membros do Legislativo poderem propor emendas ao orçamento, há restrições: o Congresso não pode autorizar gastos superiores às receitas previstas, e as emendas devem ser compatíveis com o PPA. Em 1995, foram estabelecidas restrições adicionais: cada parlamentar pode propor individualmente até vinte emendas, com valor total de até R\$ 2.0 milhões. Há limites também para as emendas coletivas: cinco por comissão permanente da Câmara, cinco por bloco regional, dez por bloco estadual. Estas emendas têm prioridade sobre as individuais no momento de execução orçamentária. A possibilidade de alteração da estrutura das receitas e despesas é pequena no Brasil. Portanto, os parlamentares têm uma pequena margem de 3% de alteração da proposta de despesas no orçamento, e as emendas não podem alterar a parte do orçamento comprometida com o pagamento de pessoal e encargos, serviço de dívida, transferências tributárias constitucionais, benefícios previdenciários e de empréstimos.¹³ Além disso, há outras limitações às emendas propostas pelos congressistas: só podem ser adicionados projetos ou programas que especifiquem a fonte de recursos. Ora, como aponta Pereira (1999), a vinculação de receitas é uma prática que vem sendo usada de maneira exacerbada pelo planejador. Isso dificulta as iniciativas de emendas à lei orçamentária; mas também dificulta a implementação do plano de governo – esboçado no PPA – por meio do orçamento, que é anualmente esboçado na LOA.

Há ainda outros recursos de poder de que dispõe o Executivo para controlar o processo orçamentário: possibilidade de modificar o projeto de Lei Orçamentária enquanto não tiver se iniciado a votação do parecer preliminar no plenário da Comissão Mista de Orçamento e o poder de veto do presidente. A principal prerrogativa que o Presidente da República tem, no que diz respeito especificamente ao orçamento, além da iniciativa legislativa, é o poder de veto total ou parcial sobre a LOA, e para derrubar o veto é preciso maioria simples nas duas casas do Poder Legislativo (Câmara e Senado)¹⁴. Havia uma prática que dava ainda mais poderes ao presidente: caso o projeto orçamentário não fosse votado até o fim do ano, a última lei orçamentária entrava em vigor, podendo o Executivo efetuar as modificações necessárias, de modo a adequá-la à realidade. Recentemente, contudo, o Legislativo tem impedido que isto aconteça.¹⁵

A aprovação de emendas não é o passo final para garantir que os projetos e os programas incluídos sejam realizados. A execução orçamentária está a cargo Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Fazenda (MF), que adiciona ou corta gastos, de maneira a assegurar o equilíbrio fiscal. Embora haja regras que estabeleçam os limites de atuação deste ministério, o grau de discricionariedade deste órgão é bastante elevado. Uma vez aprovada a LOA, vem a fase de registro de créditos orçamentários e suas respectivas dotações. Até trinta dias após a publicação da lei orçamentária, devem ser estabelecidos a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolsos pelo Executivo. O cronograma pode ser alterado durante o exercício, para adequar-se às contingências financeiras. As diretrizes para a programação de desembolsos estão estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Existe um mecanismo retificador do orçamento, que é o crédito adicional. Este mecanismo tem como objetivo resolver duas situações básicas: a primeira, de insuficiência da dotação orçamentária para fazer cumprir determinado crédito (crédito adicional suplementar), e a segunda, de inexistência de crédito orçamentário (crédito adicional especial). A constituição, no entanto, prevê uma terceira modalidade de crédito adicional, chamado de extraordinário: ele visa atender a despesas imprevistas e urgentes, indicado para as situações em que a intervenção estatal deve dar-se rapidamente. Para a abertura destes créditos, não há a exigência de recursos prévios, e são estabelecidos por Medida Provisória, com o devido comunicado posterior ao Legislativo.

Sanches (1995) e Pereira (1999) acreditam que não existem, atualmente, os instrumentos para fiscalização do cumprimento dos programas inseridos no orçamento e

tampouco para a avaliação da eficácia dos mesmos. Sem dúvida, essas iniciativas trariam um novo fôlego para o debate sobre o orçamento, sem contar que ao tornarem o processo mais democrático e transparente, provavelmente melhorariam a qualidade das decisões tomadas neste âmbito.

Como se pode depreender deste quadro geral, na prática, tudo isso significa que o Executivo, na fase de execução, tem grande espaço de manobra, já que não está restrito ao que está na LOA, que tem apenas poder autorizativo. É também preciso colocar que o principal responsável pela alocação de recursos durante o exercício financeiro, a Secretaria do Tesouro Nacional, está excluída do processo de consolidação orçamentária. Assim, mesmo que o Legislativo brasileiro tenha ampliado suas prerrogativas sobre o orçamento a partir da Constituição de 1988, sua capacidade de controle sobre o Executivo através do orçamento é bastante reduzida.

III – O efeito dos Sistemas Partidário e Eleitoral sobre o Orçamento.

Muitos trabalhos dentro da ciência política sublinham que o desafio apresentado a todos os sistemas de governo democráticos repousa no fato de que é preciso lidar com a complexidade que instituições democráticas trazem ao processo decisório de políticas públicas, e ao mesmo tempo, garantir a governabilidade – ou seja, que as políticas públicas sejam decididas, que a correspondente verba chegue aos seus destinatários e finalmente, que sejam implementadas as atividades determinadas.

Haggard e MacCubbins (2001) abordaram esse tema, contrapondo decisividade à resolutividade de determinado governo. Decisividade é uma medida de concentração de poder: a rapidez e eficácia de um governo ao tomar uma decisão, impor esta decisão como regra e, assim, implementar a correspondente mudança política. Resolutividade, por seu turno, é o comprometimento de um governo em manter o *status quo*, quer dizer, em manter o estado das coisas. Os autores prosseguem: quanto maior o número de instâncias de veto¹⁶, maiores são os custos de transação que devem ser superados para mudar uma política. Isso significa que a estruturação da negociação é mais complexa e, portanto, é mais difícil fazer com que as partes envolvidas aceitem a mudança. Assim, a resolutividade cresce em detrimento da decisividade do sistema e o contrário também é verdadeiro: quanto menor o número de instâncias de veto, mais decisivo é o sistema.

Haggard e McCubbins perfilam-se entre os estudiosos que utilizam como variáveis explicativas em seus modelos os sistemas eleitoral e partidário, e assumem que sistemas que utilizam representação proporcional com distritos de alta magnitude dão origem a governos multipartidários, mais propensos a gerar déficits orçamentários. Dentro desta corrente, acredita-se que a tendência é que as múltiplas instâncias de veto abriguem atores com preferências divergentes, o que significa indecisividade no processo orçamentário. Para estes autores, existe um dilema entre a qualidade de democracia e a efetividade da democracia. O argumento é construído da seguinte forma: a concentração de poder leva a liderança unificada e decisiva, e, portanto, a decisões mais rápidas e coerentes.

Na literatura de análise comparada sobre instituições orçamentárias, há uma predominância da visão que a chave para o sucesso de reformas econômicas é uma autoridade executiva forte. A coerência das políticas seria uma função da autoridade concentrada e não limitada do Executivo. Segundo esta perspectiva, onde as configurações institucionais fragmentam, impedem, restringem, desafiam, limitam ou constroem a autoridade do Executivo, as reformas falham. As configurações institucionais – restrições legais, governos de coalizão multipartidários, sistemas partidários fragmentados, por exemplo – que constroem a autoridade do Executivo podem aumentar os problemas de coordenação e, inversamente, autoridades executivas concentradas facilitam a coordenação de políticas.

Contrapondo-se a essa corrente, Lipjhart (1999), Starzk e Brutz (1998) e outros lembram que as decisões tomadas de maneira mais rápida nem sempre são as mais sábias e, portanto, a concentração de poder no Executivo não necessariamente significa políticas eficazes. Para esses autores, políticas que são acompanhadas de consenso amplo são mais estáveis. Mais do que isso, vêem uma correlação entre o consenso e o sucesso dessas políticas: políticas decididas por consenso são executadas com mais sucesso do que aquelas impostas pela maioria à sociedade como um todo, porque foi criado um consenso político em torno delas, o que facilita a sua implementação. Portanto, em sociedades plurais, compromisso e conciliação nas negociações são mais importantes que tomar decisões rapidamente.

Em um estudo empírico para um grupo de países da OCDE, Roubini e Sachs (1989) comprovaram a visão mencionada anteriormente no que diz respeito aos déficits orçamentários. Estes autores apontam uma regularidade entre déficits orçamentários e grau de fraqueza do governo. O grau de fraqueza é determinado, segundo os autores, pelo tempo de duração e pela presença de diversos partidos políticos no governo. Nas suas próprias palavras: “A redução de gastos no orçamento requer consenso político, ao menos entre os membros do governo. Nós observamos que tal consenso é mais difícil de obter em governos de coalizão multipartidários (como na Bélgica e na Itália), e que o fracasso em obter o consenso num corte orçamentário pode ajudar a explicar porque tais países experimentaram um enorme crescimento na razão dívida/PIB”.¹⁷

Alesina et alii (1999) demonstram, através de estudos empíricos, que existe uma relação entre processos orçamentários transparentes, elaborados e decididos em ambientes de centralização de poder e resultados fiscais favoráveis. Mas é importante enfatizar que estes autores apontam, também, a existência de um dilema, pois instituições que promovem a centralização de poder tendem a ser menos democráticas, uma vez que tendem a garantir menos os interesses das minorias.

Para estes autores duas questões são centrais para definir o orçamento: as regras de procedimento durante a elaboração no Executivo e de votação no Legislativo, e o grau de transparência de todo o processo. Existe um dilema chave entre dois tipos de instituições, que estes autores denominam hierárquicas e colegiadas. As instituições são hierárquicas se conferem a um indivíduo (geralmente o Ministro de Fazenda) a prerrogativa de decidir sobre o total de gastos dos ministros durante a etapa de negociação antes do envio da proposta do orçamento ao Congresso, e conferem um menor poder ao Legislativo de emendar a proposta realizada pelo Executivo. Segundo os autores, há um dilema entre estes tipos de instituições: enquanto as instituições hierárquicas favorecem o ajuste fiscal e a redução dos gastos, por outro lado, tendem a garantir com menor intensidade o direito das minorias. A segunda questão crucial apontada pelos autores é a questão da transparência. Para eles, quanto mais transparente é o orçamento, mais provável que se consiga implementar um ajuste fiscal. Um orçamento pouco transparente é aquele que pode conter a manipulação de estimativas de receitas e de variáveis macroeconômicas, de passivos escondidos, e que, portanto, não inclui todos os gastos.

Stein et alii (1999) estende o trabalho de Alesina et alii (1999), ao inserir, assim como Roubini e Sachs, também o impacto dos sistemas eleitorais sobre os resultados fiscais. Os resultados obtidos confirmam os estudos anteriores: centralização e transparência facilitam ajustes fiscais. Adicionalmente, há evidências de que as instituições eleitorais têm impacto sobre o desempenho fiscal. Países com um grau mais elevado de proporcionalidade, isto é, distritos maiores, e um elevado grau de fragmentação política, tendem a apresentar déficits mais elevados.

A partir do resultado destes autores, no Brasil, podemos supor que o orçamento aprovado deveria ser ao menos próximo daquele proposto pelo Executivo, já que as regras

brasileiras poderiam ser consideradas hierárquicas. Quanto ao sistema eleitoral-partidário, no entanto, o resultado seria no sentido contrário.

Mas, além do dilema entre decisividade e resolutividade, há um segundo dilema, desta vez relacionado à eficácia da política pública: seu grau de capacidade de prover bens públicos que promovam o bem-estar geral. Quanto maior o número das instâncias de veto, maior a probabilidade de que as políticas levem em conta os interesses privados, ou seja, o escopo das políticas torna-se o atendimento de interesses específicos privados e não o interesse público, ou geral. O motivo disso está na barganha entre as instâncias de veto, que para ceder em uma negociação, exigem benefícios na forma de políticas orientadas para seus eleitores. Se, além disso, a legislação eleitoral adota a lista aberta, e o voto é pessoal, então, são reforçados os incentivos institucionais à demanda e à oferta de *pork-barrel*.¹⁸

Fazendo uma análise do Legislativo brasileiro, Ames (1995) acredita que o congresso brasileiro é inativo em questões nacionais e tem uma clara preferência por práticas clientelistas. Ele procura centrar-se na questão motivacional, ou seja, quais são os motivos que levam os congressistas a este comportamento. Para Ames (1995), no congresso, as negociações acerca de decisões sobre políticas públicas são notadamente complexas e demoradas, seja porque os congressistas têm interesses clientelistas e específicos, seja porque os partidos políticos não são capazes agregar as demandas sociais. Ele prossegue em sua análise dos sistemas eleitoral e partidário brasileiro, e conclui que os incentivos de um sistema eleitoral de representação proporcional, com lista aberta, com uma regra de lugar cativo¹⁹ na lista do partido para os incumbentes, voto personalizado, e candidatos que orientam suas campanhas geograficamente – ele insiste na importância dos redutos eleitorais – têm efeitos perversos: os legisladores procuram políticas específicas e práticas clientelistas, o que reforça o poder do Executivo: para ele, e clara a insistência dos deputados brasileiros em buscar cargos no Executivo. Portanto, ressalta o autor em estudo, a principal vantagem que um político de carreira tem, ao cumprir seus mandatos no Congresso Nacional, são os laços que forma com o Executivo.

Ames (1995) também volta sua atenção para as maneiras pelas quais os votos dos congressistas podem ser influenciados. Ele distingue algumas variáveis que considera decisivas na orientação dos deputados nas votações no congresso, seja em votações de matéria orçamentária ou qualquer outro tema. Em primeiro lugar, ele aposta no apoio geográfico que o deputado tem: se foi eleito através de votos centralizados em determinadas regiões ou se angariou votos em diversos clusters. Isso determina se o parlamentar pode ou não utilizar a decisão sobre política pública como propaganda pessoal; em caso afirmativo, mais ele se esforçará para trazer o benefício para sua região eleitoral. Esse fator também indica o quanto o parlamentar é dependente dos líderes locais. Como a lista é aberta, mede-se a legitimidade de cada representante através do número de votos que recebeu nas eleições. As pressões do Executivo, para receber apoio, se fazem maiores sobre deputados que estão em posição pior no ranking. Para o autor, os partidos políticos no Brasil são fracos, e, portanto, não se pode prever o comportamento do voto dos deputados com base na filiação partidária. Esse é um grave problema, porque os candidatos reforçam o aspecto personalista do sistema, e os partidos não têm controle sobre seus membros. Na opinião de Ames (1995), diminuir a disponibilidade de práticas clientelistas, não é a solução adequada, mas sim um problema, caso não haja alteração no sistema eleitoral e partidário. Os consensos são construídos pelo Executivo – que se aproveita da combinação entre desinteresse dos congressistas para com políticas de interesse nacional e seu desejo por benefícios pontuais e específicos. A eliminação do clientelismo não significa que em seu lugar serão necessariamente promovidas políticas que têm em vista o interesse público, pois a tendência é que se substituam os deputados clientelistas por congressistas corporativistas, já que o sistema partidário brasileiro é fraco, e não age como agregador de interesses sociais e nacionais. O Legislativo, assim,

tornar-se-ia mais orientado para políticas destinadas a determinados segmentos, pouco responsivo à orientação do Executivo e muito mais conflituoso.

Este autor enfatiza, portanto, o voto pessoal e a fragilidade dos partidos como as causas da importância de políticas clientelistas e inatividade do Legislativo nas questões nacionais. O orçamento, que é o momento de definição das políticas que serão seguidas é também o momento em que o presidente constrói consenso, trocando apoio por projetos específicos. Ele chama atenção para o papel do Executivo no planejamento e na formulação de políticas públicas. O trabalho de Ames (1995) impacta o estudo de orçamento, justamente porque é nesse documento que estão previstas as ações do Executivo e reflete, portanto, as necessidades do Executivo que permeiam suas negociações com o Legislativo para alcançar a governabilidade.

Loureiro (2001a), por sua vez, enfatiza a questão da transparência, ao estudar o controle da burocracia no presidencialismo. A autora remete-se ao sistema de divisão e equilíbrio de poderes, e no caso brasileiro, identifica um desequilíbrio entre Executivo e Legislativo. Ela aponta que, no caso dos ministérios, autarquias e agências brasileiras, é o Executivo que nomeia seus dirigentes e determina, na prática, os recursos destinados a esses órgãos. Esse desequilíbrio entre poderes reflete-se na iniciativa orçamentária (poder de agenda), no poder de veto, mas principalmente na fase da execução orçamentária: o Executivo, através da Medida Provisória, legisla sobre matéria orçamentária.²⁰

Loureiro (2001a) prossegue em sua análise, destacando que o fato de que o Brasil é um presidencialismo multipartidário, de coalizão e isto “faz com que a administração pública seja espaço não só de implementação de políticas públicas, mas igualmente moeda de troca nas negociações de cargos nos órgãos do governo”. De acordo com a autora, isto faz com que os segmentos da burocracia brasileira que “são orientados pela lógica da competência técnica, especialmente aqueles encarregados da implementação de projetos desenvolvimentistas e de políticas macroeconômicas, têm funcionado, não apenas nos períodos autoritários, mas igualmente nos democráticos, de forma bastante impermeável ao controle do Legislativo. (...) Tal insulamento tem sido justificado exatamente pela necessidade de escapar às pressões clientelistas dos membros do Congresso ou dos demais políticos eleitos”. Daí a autora conclui que um dos meios que o Legislativo encontra para controlar o Executivo, e assim manter o equilíbrio de poderes, repousa no processo orçamentário.

Mas, Loureiro (2001a) continua, o arcabouço institucional orçamentário não favorece muito o controle da burocracia: se o Plano Plurianual é genérico demais, apresentando-se apenas como uma “carta de intenções” do governo, e se a Lei de Diretrizes Orçamentárias não interessa muito os congressistas, o mesmo não se dá com a Lei Orçamentária Anual, onde realmente se dá a alocação dos gastos públicos. No entanto, a inconsistência entre o gasto programado e as restrições fiscais da LOA transfere as decisões mais importantes para a fase de execução. Nesta fase, o Executivo usa de vários procedimentos para continuar controlando o processo orçamentário: “a superestimação de receita, o estabelecimento do cronograma de liberação de verbas, o atraso na liberação das dotações e a reprogramação das ações, via créditos adicionais”. Essa concentração de poder, desta forma, torna o processo opaco perante a sociedade, e novas formas de trazer responsabilização ao Executivo deveriam ser encontradas. Fica, no entanto a pergunta: como enfrentar esse desafio com relação à transparência, no que diz respeito ao processo orçamentário?

IV. Os trabalhos mais recentes sobre Orçamento no Brasil

De forma geral, os autores que enfatizam a importância das regras eleitorais sobre os resultados orçamentários argumentam que o Brasil apresenta diversos problemas: multipartidarismo, representação proporcional com lista aberta e distritos de grande magnitude. Essas regras criam obstáculos para o Executivo aprovar sua agenda, e aumentam

os custos de governar. Estudos mais recentes sobre o processo orçamentário brasileiro que incluem em suas análises o processo decisório dentro do Legislativo, mostram um panorama mais otimista sobre o tema.

Segundo Pereira e Muller (2002), as regras da legislação orçamentária não apenas restringem a ação do congresso brasileiro, mas também permitem que o presidente preserve a sua coalizão a um custo baixo. Em Legislativos multipartidários, à medida que o número de partidos aumenta, as coalizões se tornam instáveis. Desta maneira, os acordos requerem um maior número de concessões e barganhas para serem alcançados, o que aumenta o tamanho do orçamento. No entanto, perguntam-se os autores, se realmente o Brasil apresenta diversas características que tornariam custosa a governabilidade, como explicar o ajuste fiscal bem pouco desprezível a que se assistiu nos últimos anos?

O argumento desenvolvido pelos autores é que o sistema político brasileiro não pode ser caracterizado nem como puramente centralizado, nem como puramente desconcentrado, mas como condensador destas duas forças antagônicas. Se algumas características, como as regras eleitorais, sistema multipartidário atuam no sentido da desconcentração, as regras internas do Congresso e os poderes constitucionais do presidente agem no sentido contrário. As leis eleitorais incentivam os políticos a agir individualmente, enquanto as regras internas do Congresso, o poder Legislativo e a centralização de benefícios pelo Presidente deixam o legislador extremamente dependente da lealdade ao partido e das preferências presidenciais.

Assim, o resultado obtido depende da capacidade do presidente e de seus líderes partidários em oferecer os incentivos apropriados para os legisladores individuais. O orçamento é o mais importante mecanismo de que o presidente se utiliza para manter sua coalizão no Congresso. Apesar do amplo controle do Executivo sobre o processo orçamentário, o Legislativo propõe e aprova diversas emendas ao orçamento anual. O Executivo, porém, está disposto a incorrer no custo de financiar essas emendas orçamentárias desde de que isto crie uma moeda de troca em futuras negociações: o Executivo utiliza as emendas propostas como meio de obter apoio dos membros da coalizão governamental durante outras votações no Congresso. Isto é, o uso estratégico das apropriações às emendas fornece, ao Executivo, benefícios em termos de apoio no Congresso que mais que compensam o fato de ver a sua proposta orçamentária inicial alterada.

Já a argumentação de Figueiredo e Limongi (2002) é construída no sentido de que o processo orçamentário no Brasil não segue a lógica personalista, pois: o sistema político não oferece incentivos para que se estabeleça um vínculo forte entre candidatos e eleitores; é possível a reeleição sem utilizar necessariamente políticas clientelistas e as normas constitucionais e regimentais (internas à Congresso Nacional) que estruturam o processo decisório relativo ao orçamento não têm o objetivo exclusivo de atender aos interesses particularistas dos deputados.

Os autores vêem o desenho do sistema eleitoral brasileiro de maneira diferenciada: os partidos políticos determinam os nomes que compõem a lista em convenções. Assim, não se pode falar em fragilidade partidária, pelo menos neste ponto. Há, também, outras maneiras de o partido controlar seus membros: por exemplo, o tempo dado a cada um deles no horário eleitoral gratuito. A fórmula eleitoral brasileira, por sua vez, contempla o sistema de transferência de votos, o que diminui a probabilidade de que a competição intrapartidária suplante a competição interpartidária, como é muitas vezes alegado pelos autores estrangeiros. Assim, fica marcada a contraposição dos autores para com Ames (1995).

No que diz respeito à organização legislativa e ao controle institucional da participação parlamentar no processo orçamentário, Figueiredo e Limongi (2002) também sustentam que os dispositivos legais dão primazia ao Executivo. É esse poder que tem iniciativa de propositura das leis de matéria orçamentária, e a constituição não regulamenta penalidades para o caso em que não há aprovação do orçamento antes do início do ano fiscal,

embora, nos últimos anos, o Legislativo tenha tornado as regras que se aplicam neste caso mais severas. Além disso, é o Executivo que promulga um decreto estabelecendo a programação financeira e o cronograma de execução mensal dos gastos e as dotações contingenciadas para cada órgão do Executivo. Mais uma vez, é apontado que a Lei de Orçamento Anual é meramente autorizativa. Logo, o Legislativo não poderia ser a fonte de todos os males dentro do processo orçamentário.

Além disso, os limites da participação dos congressistas no processo orçamentário são claramente definidos na constituição e no regimento interno do Congresso Nacional. Os congressistas têm poder de decisão sobre os recursos destinados a investimento, que são exatamente os gastos que têm sido protelados pelo Executivo, dadas as dificuldades macroeconômicas do país. Nos últimos dez anos, esses valores não têm sido muito expressivos, de acordo com os autores.

V- Conclusão

Após um sobrevôo sobre a literatura relacionada ao processo orçamentário brasileiro, não pode deixar de notar a ausência de estudos empíricos que focalizem a dinâmica dos processos de elaboração da proposta orçamentária e a implementação do orçamento aprovado dentro do Executivo.²¹ Existem trabalhos descritivos, voltados para uma análise jurídica do processo orçamentário, mas que deixam de lado um enfoque político. E quando há o foco político, falta o embasamento empírico.

No Brasil, existe uma crença generalizada de que o orçamento da União é produto de negociações políticas que visam garantir especialmente para os deputados a realização de obras nos redutos eleitorais, ou que atendam interesses privados específicos. Os recursos disponíveis seriam assim alocados segundo uma lógica perversa, resultando em dificuldades para realizar ajuste fiscal e políticas públicas efetivas. Além disso, muitas vezes surgem discussões sobre a necessidade de reformas políticas que “livrassem” o sistema destes problemas, garantindo políticas públicas mais efetivas. No entanto, é preciso considerar essas afirmações com cuidado. Desde de 1988, o processo orçamentário tem transcorrido com relativa tranquilidade, sem grandes exemplos de paralisia decisória. Sugerimos que estudos sejam feitos para trazer à luz os mecanismos de resolução de impasses que têm sido desenvolvidos pelo Executivo e Legislativo nesses anos.

Os resultados orçamentários do Brasil nos últimos anos não autorizam as versões mais pessimistas sobre ingovernabilidade e paralisia decisória. Déficits baixos e orçamentos equilibrados, contudo, não são as únicas, nem mesmo as principais medidas de que o governo esteja seguindo uma boa política fiscal. Os ajustes no Brasil, em primeiro lugar, foram obtidos da forma mais simples politicamente: através do aumento da arrecadação. Segundo Alesina et alii (1998), ajustes realizados através de aumento de arrecadação tendem a provocar efeitos negativos sobre o crescimento da economia, e aqueles baseados em corte de gastos, apesar do elevado grau de dificuldade para serem realizados politicamente, têm um impacto negativo de pouca duração na economia e são percebidos pelos indivíduos como um compromisso efetivo e permanente do governo em realizar ajustes.

O Quadro 1 abaixo mostra que o ajuste no Brasil foi feito através do aumento da arrecadação tributária e que o ajuste no déficit primário não foi suficiente para impedir o crescimento da dívida pública, devido, principalmente, ao crescimento com os gastos com pagamento dos juros da dívida pública.

Quadro 1: Necessidades de Financiamento do Setor Público²² e Carga Tributária

Data	NFSP - setor público - juros reais (% do PIB)	Carga tributária - total - Anual - (% PIB)	NFSP - setor público - operacional - Anual - (% PIB)	NFSP - setor público - primário - Anual - (% PIB)	Dívida - total - setor público - líquida - Fim do período - (% PIB)
1991	2,90	24,43	0,19	-2,71	38,58
1992	3,32	24,96	1,74	-1,57	35,12
1993	2,98	25,30	0,80	-2,19	31,16
1994	4,07	27,90	-1,14	-5,21	30,38
1995	5,26	28,44	5,00	-0,27	30,83
1996	3,30	28,63	3,40	0,09	33,23
1997	3,38	28,58	4,25	0,87	34,33
1998	7,42	29,33	7,40	-0,01	41,73
1999	6,64	31,07	3,41	-3,23	49,39
2000	4,68	31,61	1,17	-3,51	49,43
2001	5,07	33,36	1,38	-3,68	52,57
2002	3,91	32,87(*)	-0,01	-3,91	56,53

FONTE: IPEA

(*) Valor estimado, fonte: Banco Federativo - BNDES

Além disso, também é importante ressaltar que algo que diversos autores apontam – a existência de uma redução significativa dos gastos com investimentos – não é comprovado pelos dados conforme mostra o Quadro 2, a seguir.

Quadro 2: Receitas, Despesas e Investimentos na Execução Orçamentária – Brasil 1995-2001

Anos	Execução financeira do Tesouro Nacional - despesas - custeio, investimento e restos a pagar (% PIB)	Execução financeira do Tesouro Nacional - despesas - total (% PIB)	Execução financeira do Tesouro Nacional - receitas - total (% PIB)	Investimentos Previstos no Orçamento Realizados (% PIB)
1995	2,32	13,97	13,35	0,64
1996	2,60	13,64	12,47	0,62
1997	3,00	13,97	13,33	0,76
1998	3,55	16,23	15,21	0,80
1999	3,61	16,81	16,30	0,64
2000	3,59	22,94	21,74	0,83
2001	3,95	23,64	22,67	1,10

Fontes: Execução Financeira do Tesouro Nacional - IPEA, Investimentos - Ministério do Planejamento. elaboração própria.

Outro ponto que merece consideração adicional é se o Legislativo está funcionando como um mecanismo de transparência do Executivo no processo orçamentário. Dados os amplos poderes concentrados no presidente, há margem para estudos que atentem para essa questão, trazendo sugestões para a democratização do processo orçamentário brasileiro.

Loureiro (2001b) analisa a política fiscal no Brasil a partir da estabilização monetária e enfatiza que instituições são importantes, mas não explicam totalmente os resultados obtidos: os efeitos das regras são contingentes porque dependem de condições políticas. A principal condição é a coesão, entendida pela autora como “homogeneidade de orientação, conexão entre as partes e coordenação de ações, gerando governabilidade, criando capacidade

que o governo imponha e mantenha a prioridade do ajuste fiscal, perante objetivos conflitantes, especialmente em situação de recursos escassos”. A análise tem dois argumentos centrais, que colocam uma perspectiva diferente em jogo: as instituições políticas afetam os resultados fiscais, mas não os explicam inteiramente, e a coesão governamental, vista como capacidade necessária para o estabelecimento de prioridades e a imposição de perdas, é contingente; portanto, varia em cada país, ao longo do tempo. Portanto, um ambiente institucional favorável é condição necessária, mas não suficiente para realizar um ajuste fiscal no sentido de corte de gastos. Os resultados também dependem das circunstâncias políticas do momento do ajuste. Esse é um desafio para o atual governo, e tema relevante para futuros trabalhos.

V – Bibliografia

Alesina, Alberto e Perotti, Roberto (1999) Budget Deficits and Budget Institutions in Poterba, James e von Hagen, Jürgen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, 1999.

Alesina, Alberto, Perotti, Roberto e Tavares, José (1998) *Political Economy of Fiscal Adjustments*. Brookings Papers on Economic Activity, vol. 1998, issue 1, 1998.

Ames, Barry (1995) Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Basis of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2) may, 1995.

Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando (2002) Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 45 (2) Rio de Janeiro, 2002.

Giacomoni, James (2001) *Orçamento Público*. 10^a edição Revista e Atualizada, São Paulo: Atlas, 2001.

Giambiagi, F. (2002) *Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: a Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002*. Texto para Discussão 93, BNDES, Rio de Janeiro, 2002.

Giambiagi, Fábio e Além, Ana Cláudia (2000) *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

Gomes, José Mauro (1999). *A Definição do Gasto Público: Aspectos Institucionais e a Disputa Política*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, EAESP, 1999.

Haggard, S e McCubbins, M. (2001) *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press, 2001.

Lipjhart, Arendt (1999) *Patterns of Democracy – Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999.

Loureiro, Maria Rita (2001a). O Controle da Burocracia no Presidencialismo in *Cadernos Adenauer II n° 3: Burocracia e Reforma do Estado*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, julho 2001.

Loureiro, Maria Rita (2001b) Instituições, Política e o Ajuste Fiscal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(47), outubro 2001.

Mainwaring, S. e Shugart, M. (1997) *Presidencialism and Democracy in Latin America*. Cambridge University Press, 1997.

Melo, Marcus André (2002) *Reformas Constitucionais no Brasil – Instituições Políticas e Processo Decisório*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

Nicolau, Jairo M. (1996) *Multipartidarismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

Pereira, José Matias. *Finanças Públicas: a Política Orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.

Pereira, Carlos e Mueller, Bernardo (2002) Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as Relações entre o Executivo e o Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 45(2) Rio de Janeiro, 2002.

Poterba, James M. e Von Hagen, Jürgen (1999) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, 1999.

Rocha, Paulo Eduardo N. M. e Machado, Érica M. (1995) *O Processo Orçamentário da União e as Políticas Públicas no Brasil*, Relatório ENAP nº 5, 1995.

Roubini, N. e Sachs, J. (1989) Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries. *Economic Policy*, 8, April 1989, Cambridge University Press.

Sanches, Osvaldo M. (1995) Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Solução. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a.32 n.126 abr./jun.1995.

Sanches, Osvaldo M. (1998) A Atuação do Poder Legislativo no Orçamento: Problemas e Imperativos de um Novo Modelo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília a.35 n.138 abr./jun.1998.

Santos, Maria H. de C. e Machado, Érica M. (1995) *O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel*, Relatório ENAP nº 7, 1995.

Shick, Allen (1993) Governments versus Budget Deficits in Weaver, K. e Rockman, B. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institute, 1993.

Stark, D. e Brustz, L. (1998) Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós- Socialismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 13(36), 1998.

Stein, Ernesto, Talvi, Ernesto e Grisanti, Alejandro (1999) Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience, in Poterba, James e von Hagen, Jürgen, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago:University of Chicago Press, 1999.

Steinmo, S. e Thelen, K. (1992) Historical Institutionalism in Comparative Politics, in Steinmo, S., Thelen, K. e Longstreth, F.(eds) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, 1992.

Tsebelis, George (1996) Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 11(34), 1996.

Wildavsky, Aaron (1964) *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

¹ Wildasvky, Aaron (1964) p. 4, tradução nossa.

² Instituições podem ser entendidas segundo North (1990) como “as regras do jogo em uma sociedade” ou, mais formalmente, são “construções criadas pelos homens que dão forma à interação humana” (tradução nossa).

³ Shick (1993), em um estudo comparado dos EUA, Suécia e Holanda, mostra que Suécia e Holanda apesar de serem ambas economias pequenas e abertas com elevada participação do setor público - e que oferecem amplos benefícios aos cidadãos - apresentaram resultados diversos no que diz respeito às políticas de ajuste fiscal adotadas durante a década de 1980. A Suécia foi bem-sucedida e transformou o déficit em superávit, enquanto a Holanda, apesar de deter reservas de gás e petróleo, assistiu a um agravamento da situação fiscal ao longo da década.

⁴ Alesina et alii (1999) distinguem ainda dois tipos de instituições orçamentárias: leis e regras que estabelecem limites quantitativos aos déficits ou ao financiamento e regras de procedimento. Como não há no caso brasileiro leis que estabeleçam limites quantitativos ao Orçamento Federal, consideramos apenas as regras de procedimento.

⁵ Nos sistemas de representação proporcional, quanto maior a magnitude do distrito eleitoral, maior a possibilidade que um partido com pequena quantidade dos votos eleja um representante. Segundo Nicolau (1996) no Brasil o Sistema eleitoral opera com tendência à alta magnitude. O menor distrito no Brasil apresenta magnitude igual a oito.

⁶ A inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral e a exclusão dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral da disputa das sobras impacta na distribuição dos assentos do Congresso Nacional. Portanto, um sistema de voto proporcional pode ser mais ou menos representativo das minorias.

⁷ Para uma discussão detalhada sobre sistemas eleitoral e partidário no Brasil, veja Nicolau (1996).

⁸ Em seu Capítulo II – Das Finanças Públicas, seção II – Dos Orçamentos, arts. 165 a 169, a Constituição Federal regula a LOA, o PPA e a LDO. A regulamentação desses instrumentos deve ser feita em âmbito de lei complementar. No entanto, o projeto de Lei Complementar nº 135/96, que trata da regulamentação do PPA, da LDO da LOA, apesar de já ter sido alterado, ainda não foi aprovado. Desta maneira, é ainda a lei nº 4.320/64 que regulamenta o processo orçamentário.

⁹ Uma modificação, introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal determinou que a LDO deveria passar a incluir a meta de resultado primário do governo central para os orçamentos dos três anos seguintes. Ver Giambiagi (2002).

¹⁰ A Secretaria de Orçamento Federal recebe a cooperação de órgãos setoriais na consolidação geral das propostas setoriais e na elaboração de projetos de LDOs e de órgãos seccionais para a consolidação de propostas parciais. Em cada ministério civil, existe um departamento de Coordenação de Orçamento e Finanças (COF), subordinado à sua Secretaria de Administração Geral. Órgãos correspondentes nos ministérios militares, nos poderes Legislativo e Judiciário e no Ministério Público da União também têm suas COFs. São esses os órgãos que tratam, em conjunto com o Ministério do Planejamento e Orçamento, da consolidação geral do orçamento. Por sua vez, os órgãos seccionais compreendem unidades que centralizam as funções de orçamento em cada entidade da Administração Federal Indireta. Por fim, existem as unidades gestoras descentralizadas. Para maiores detalhes, veja Pereira (1999), em especial o capítulo 8.

¹¹ Apesar de afirmarem que isto ocorre, estes autores não apresentam evidências deste fato, o que indica um possível tema para trabalhos posteriores.

¹² O “escândalo do Orçamento” foi deflagrado em 1993, e como consequência, instaurou-se a CPI do Orçamento, que teve como objetivo investigar atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidos na destinação de recursos do Orçamento da União. O relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito foi publicado em 1994. Segundo as denúncias e como resultado da investigação, ficou claro que o chamado “esquema” do Orçamento operava de duas formas: na primeira, parlamentares recebiam comissões através da aprovação de emendas orçamentárias previamente acordadas com empreiteiras e, na segunda, os parlamentares recebiam por indicações de entidades e prefeituras – após a votação do orçamento – para o recebimento de subvenções sociais retiradas da dotação global dos Ministérios de Planejamento, Educação e Ação Social/Bem-estar Social. A imprensa denunciou sete parlamentares – posteriormente alcunhados de “anões do orçamento” e o principal acusado foi o deputado João Alves. Essa CPI foi o que Melo (2002) chama de “janela de oportunidade”: dada a fragilidade do Legislativo, o Executivo foi capaz de aprovar, com relativa tranquilidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), cujo escopo seria justamente o de estancar o escoamento de recursos públicos.

¹³ Segundo Sanches (1998) o novo desenho adotado no Legislativo para a apreciação da proposta de lei orçamentária trouxe avanços relativos. Segundo este autor, a adoção do sistema de quotas para as emendas individuais e a restrição dessas emendas a determinados programas tornou pouco relevante a atuação das Relatorias Setoriais do CMO. Isso ocorre porque, desde de que as emendas respeitem o valor teto e desde de que o autor da emenda esteja alterando um programa dentro do rol estabelecido, as Relatorias não teriam espaço para questionar essas decisões, a menos que façam correções técnicas. Além disso, o autor ressalta que há um relacionamento precário entre as equipes técnicas do Executivo e do Legislativo: “estas pouco se relacionam e, quando isso ocorre, tal se processa num clima de maldisfarçada desconfiança”. Para ele, é de fundamental importância para o aprimoramento do processo orçamentário “(...) a cooperação sistemática na construção de soluções técnicas que sirvam aos propósitos e necessidades de todos os órgãos envolvidos na elaboração, execução e controle dos orçamentos”. Ele também enfatiza o descompasso legal na regulamentação da dos diplomas orçamentários, já que o contexto da lei 4230/64 não é o do ordenamento criado em 1988, e aponta a inexistência de grupos de trabalho reunindo técnicos do Legislativo e do executivo para a formulação de lei complementar que regule o processo orçamentário.

¹⁴ Mainwaring e Shugart (1997) analisando o presidencialismo, afirmam que a principal variação institucional que pode levar a desempenhos diferenciados nos diversos sistemas presidenciais é a força dos presidentes para influenciar a política. No presidencialismo, chefes de governo dispõem de duas formas para influenciar a política: os poderes constitucionais e os poderes partidários. Os poderes constitucionais podem ser classificados em reativos e pró-ativos: os poderes reativos são aqueles que permitem ao presidente reagir a uma proposta do Congresso, e manter o *status quo*, basicamente, o poder de veto; enquanto que os poderes pró-ativos permitem ao presidente promover mudanças na política, quer dizer, alterações no *status quo*: um exemplo é a medida provisória. Os poderes partidários, por sua vez, dizem respeito ao controle que o presidente tem sobre seu partido, e o controle que o seu partido tem sobre os assentos do Congresso. Assim, o grau de fragmentação partidária e a disciplina partidária ou a sua ausência afetam o controle do presidente sobre o Legislativo. A combinação dos poderes constitucionais e partidários é o que determinará como a democracia presidencialista irá funcionar.

¹⁵ Nos últimos anos o Legislativo tem limitado as áreas em que os gastos podem ser autorizados, sem que o orçamento tenha sido aprovado, e também um período máximo para a execução excepcional.

¹⁶ Segundo Tsebelis (1998) o número de atores de veto afeta significativamente as chances de mudanças no *status quo*: quanto maior o número de atores de veto, mais difícil é que ocorra uma mudança na política. Por atores de veto o autor considera todos tomadores de decisão (indivíduos ou grupos) cuja concordância é necessária para aprovar uma mudança.

¹⁷ Citado em Roubini e Sachs (1989), p.126, tradução nossa.

¹⁸ Segundo Santos e Machado (1995) um projeto *pork-barrel* possui três características: os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que o parlamentar seja reconhecido como seu benfeitor, os benefícios são alocados de modo a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar é responsável pelo projeto e os custos do projeto são largamente difusos, ou não percebidos pelo contribuinte. Para efeitos deste trabalho, a expressão *pork barrel* será substituída pelas expressões práticas clientelistas e políticas específicas.

¹⁹ O artigo 8º, §1º da Lei nº 9.504/97 (lei de eleições) realmente estabelece a garantia de registro de candidatura para o mesmo cargo para aqueles que exerceram ou estão exercendo mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital ou de Vereador na Legislatura que estiver

em curso. No entanto, a eficácia deste dispositivo legal está suspensa pela Ação Direta de Inconstitucionalidade MC nº 2.530/DF de 2.05.2002, até a decisão final da ação.

²⁰ No caso do Brasil, vale lembrar que a Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001 alterou o artigo 62 e parágrafos da Constituição Federal, estabelecendo um procedimento mais rígido para a apreciação de Medidas Provisórias (MPs) pelo Congresso Nacional. Uma MP deve ser apreciada pelo Congresso em 60 dias de sua criação. Caso isso não ocorra, ela somente pode ser reeditada uma vez, pelo mesmo prazo de 60 dias. Após 45 dias de sua publicação, sem a referida apreciação, a votação da MP sobresta a pauta de votação do Congresso. Essa regulamentação põe um freio no poder de legislar do Presidente da República, que antigamente, caso o Legislativo não apreciasse a matéria, reeditava indefinidamente – muitas vezes com alterações de uma versão para a outra – a Medida Provisória.

²¹ Neste sentido, é importante observar a metodologia de Wildavsky (1964), em obra seminal sobre o processo orçamentário americano. Ele observa quais são os fatores levados em conta pelos atores no cálculo orçamentário. O que ele faz, basicamente, é uma análise organizacional de cada um dos atores políticos – as agências, o *Bureau of Budget* e as Comissões Orçamentárias (*Appropriations Comitees*). Nessas análises, ele se preocupa em determinar o clima organizacional, as tarefas e principais preocupações dos funcionários envolvidos, como cada ator percebe seu próprio poder e o poder dos outros atores envolvidos nas etapas do processo orçamentário, como esses atores negociam entre si e, principalmente os métodos que esses atores utilizam para lidar com a complexidade da tarefa que têm pela frente.

²² Necessidades de Financiamento do Setor Público é o conceito de déficit utilizado pelos analistas, e constitui-se na diferença entre receitas e despesas do setor público, incluindo o governo central, estados e municípios e empresas estatais (federais, estaduais e municipais). O resultado do governo central é formado pelo resultado do governo federal, do Banco Central e do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). A este respeito, ver Giambiagi et alii (2000).