

MARIANA VASCONCELOS

**Das Emendas Individuais ao Orçamento Secreto: a gestão
da coalizão no governo Bolsonaro (2019-2022)**



MARIANA VASCONCELOS

Das Emendas Individuais ao Orçamento Secreto: a gestão da coalizão no governo Bolsonaro (2019-2022)

Monografia de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Profº Drº Milton Lahuerta

V331e Vasconcelos, Mariana
Das Emendas Individuais ao Orçamento Secreto : a gestão da
coalizão no governo Bolsonaro (2019-2022) / Mariana Vasconcelos. --
Araraquara, 2024
53 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Ciências Sociais) -
Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e
Letras, Araraquara
Orientador: Milton Lahuerta

1. Presidencialismo de Coalizão. 2. Orçamento Secreto. 3. Métodos
Mistos. 4. Poder Executivo. 5. Poder Legislativo. I. Título.

MARIANA VASCONCELOS

Das Emendas Individuais ao Orçamento Secreto: a gestão da coalizão no governo Bolsonaro (2019-2022)

Monografia de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Sociais, da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Profº Drº Milton Lahuerta

Data da defesa/entrega: 06/05/2024

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Profº Drº Milton Lahuerta

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Profª Drª Karina Lilia Pasquariello Mariano

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Membro Titular: Me. Bruno Souza da Silva

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Local: Universidade Estadual Paulista

Faculdade de Ciências e Letras

UNESP – Campus de Araraquara

Este trabalho é dedicado à Profª Drª Márcia Teixeira de Souza, professora da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, que deixou um grande trabalho sobre a relação Executivo-Legislativo na instituição, se fazendo presente na escrita desta monografia em diversos momentos pelo seu legado profissional e pessoal.

AGRADECIMENTOS

Talvez essa seja a seção do trabalho em que a preocupação com a normatividade da Ciência Política menos apareça, dando mais espaço para minha parte literária e apaixonada pelo milagre dos encontros - afinal, como bem mostrou Carla Madeira, é mesmo sagrado que esses encontros tenham acontecido. Aqui, faço os devidos agradecimentos a todas pessoas que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho, desde o seu momento inicial.

Agradeço primeiramente ao Profº Drº Milton Lahuerta, orientador deste trabalho, que plantou a sementinha do meu interesse pelo presidencialismo de coalizão. A lembrança do dia que você me sugeriu essa agenda de pesquisa na sua sala, bem no retorno às atividades presenciais da faculdade, está gravada na minha memória como um dia de reordenação da minha perspectiva de trabalho, e não existem agradecimentos suficientes para isso. Além de professor e fonte de inspiração, sempre fui agraciada com sua amizade e suas histórias de vida, que eu passaria horas a fio ouvindo. Professor, seu marco na minha trajetória acadêmica é inestimável, muito obrigada por aceitar encarar o desafio dessa pesquisa junto comigo.

Estendo o agradecimento aos demais professores da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, em especial à área de Ciência Política: Karina Lilia Pasquariello Mariano, Carla Gandini Giani Martelli e Marcelo Santos, vocês foram os grandes responsáveis por cultivar e manter meu interesse pela pesquisa nessa área que é tão complexa e desafiadora, e mesmo com as dificuldades, me mantiveram - e se mantiveram - com esperança. À professora Karina, também agradeço pelo comprometimento comigo em todos os momentos que te solicitei ajuda, pela orientação sempre carinhosa, pelas dicas valiosas e por aceitar fazer parte da banca examinadora deste trabalho.

Agradeço também ao Bruno Souza por compor a avaliação deste trabalho final, mas especialmente por todo o suporte oferecido ao longo de seu desenvolvimento. Obrigada por ter assumido uma co-orientação, ainda que não formalizada, compartilhando comigo todo seu conhecimento sobre instituições, mesmo nas trocas mais informais. Aproveito a oportunidade para agradecer aos pesquisadores do Laboratório de Política e Governo (LabPol), por me receberem tão bem e por sempre se colocarem à disposição das minhas dúvidas.

Ao Profº Drº Alvaro Martim Guedes, agradeço imensamente pelas vezes que se dedicou ao esclarecimento das minhas questões, pelas dicas valiosas e por fazer uma leitura atenta da discussão orçamentária esboçada neste trabalho.

Agradeço ao pesquisador Drº Flávio Contrera - muitas decisões foram tomadas neste trabalho, e muitas delas foram feitas com precisão devido ao seu apoio. Muito obrigada pela sua disposição e pelo compromisso assumido comigo de maneira ímpar.

Agradeço à Câmara dos Deputados, pela grande ajuda com minhas diversas solicitações e dúvidas frequentes, pelo envio dos dados solicitados e pelo grande apoio prestado nesse processo. O trabalho e atenção de vocês tornou a realização dessa pesquisa possível. Agradeço também ao Instituto Fiscal Independente, na figura de seu diretor executivo Marcus Pestana, que se colocou à disposição diante das minhas inquietações ao começar a investigar como se estrutura o orçamento público brasileiro.

Apesar de não estarem envolvidos diretamente na concepção deste trabalho, duas pessoas marcaram profundamente minha entrada no curso de Ciências Sociais e se fizeram presentes nessa trajetória diversas vezes, que não podem deixar de ser mencionadas. Agradeço ao professor Heitor Henriques Sayeg, por acreditar no meu potencial dentro das Ciências Sociais antes de todo mundo. Cheguei até aqui devido ao seu incentivo, e é muito bom renovar esse voto de confiança em toda conversa de sala dos professores, agora como colegas de profissão. Agradeço também ao Henrique Curi, que compartilhou comigo o ingresso neste curso de maneira sempre muito carinhosa, respondendo as minhas inúmeras inquietações.

Meu agradecimento a minha equipe de trabalho na Oppen Social não é possível de ser traduzido. Agradeço por acreditarem no meu trabalho desde o início, pela flexibilidade nos dias conturbados de escrita desta monografia e pela oportunidade de aprender com todos vocês. Agradeço especialmente à Thaís Fraga, por todo o ensinamento compartilhado sobre econometria, pelo apoio inestimável na metodologia dessa pesquisa e por me mostrar que o conhecimento é transversal; à Giovanna Lima, minha veteranja, que tanta vezes intercedeu pela minha vida acadêmica - obrigada pelas suas palavras sinceras e pelo seu humor que deixou todo esse processo mais leve, sua forma de ver a vida é inspiradora e te agradeço por compartilhar isso comigo; e à Giovana Gonçalves Pereira, responsável pelo meu desenvolvimento, meu aprendizado e interesse na área de pesquisa - meus vãos só alçaram alturas que eu nem imaginava devido ao seu apoio e incentivo.

Agradeço à minha família por compreenderem meus momentos de ausência durante a escrita deste trabalho e a conclusão da graduação, mas que sempre se mantiveram na expectativa de ter uma pessoa da família concluindo o ensino superior - espero ter aproveitado bem as oportunidades que foram negadas à vocês. Agradeço aos meus pais, por viabilizarem, material e emocionalmente, que a graduação se tornasse um sonho possível.

Mãe, te agradeço especialmente por acalantar os momentos de choro e ansiedade que foram experienciados ao longo desses anos de faculdade, mas por não me deixar desistir apesar deles. A dedicação e paixão de vocês em fazer um trabalho bem feito é o maior e melhor valor que eu poderia ter recebido.

Dessa graduação, eu tive a sorte de ser amiga próxima de duas das pessoas mais inteligentes e qualificadas que eu poderia conhecer: João Guilherme Damiani e Guilherme Defina, agradeço pelas correções sistemáticas feitas por vocês ao longo deste trabalho, e pela parceria acadêmica que construímos nesses anos de graduação. Agradeço ao Mateus Savietto pela tranquilidade e pelos momentos de descontração, imprescindíveis neste processo - o que o Pandora uniu uma vez, a UNESP uniu de novo, e que sorte foi essa coincidência. Agradeço ao meu trio, que se manteve do meu lado em todos os momentos: Ana Julia, muito obrigada por ter uma escuta tão atenciosa e por sempre tentar achar uma solução para meus desabafos; Nicolas, muito obrigada pelo companheirismo que construímos, pela parceria que só nós dois sabemos e pelo seu olhar bonito para o mundo - com certeza, depois de vocês, nenhuma ciclovista terá a mesma graça, nenhuma parmegiana terá o mesmo sabor. Por fim, dos grandes presentes que eu recebi da FCLAr, eu não consigo traduzir à altura o achado que foi minha amizade com Ana Clara Perches - eu sempre digo que construir nossa amizade é meu maior orgulho, e que bom que seguimos vibrando, apoiando e torcendo uma pela outra. Não tem palavra que resume minha gratidão a isso.

Agradeço imensamente a minha rede de apoio à distância, às amigas que contribuíram para que eu me mantivesse sã e não desistisse de realizar um bom trabalho: Gabriela Sant'ana Moreira, Maria Eduarda Barbosa, Rafaela França, Vitória Neves, Ana Julia Tetzner e Rayssa Alves - saber que eu estou deixando vocês orgulhosas é meu combustível para continuar sempre sonhando mais e mais alto, com vocês sendo parte desses sonhos.

Tal qual a música de Marisa Monte, eu também tenho amor e muita sorte aonde quer que eu vá. E é por isso que, ainda que o fazendo de maneira muito generalista, agradeço à todo pesquisador, colega, professor e amigo que apoiou a concretização deste trabalho de alguma forma - seja indicando uma bibliografia, dando um parecer sobre meu trabalho em um evento, em uma troca de e-mails ou em um desabafo rápido no corredor - em maior ou menor medida, todas as contribuições foram importantes para compor o todo dessa pesquisa.

Esse trabalho também é um pouco de vocês.

“E quantos sonhos se tornam esperanças perdidas
Que alguém deixou morrer sem nem mesmo tentar
Minha beleza encontro no samba que faço
Minha tristeza se torna um alegre cantar”
- Originais do Samba, *Esperanças Perdidas*

“Meu coração não se cansa
De ter esperança
De um dia ser tudo o que quer”
- Gal Costa, *Coração Vagabundo*

“Mas é preciso ter manha, é preciso ter graça
É preciso ter sonho, sempre
Quem traz na pele essa marca possui
A estranha mania de ter fé na vida”
- Milton Nascimento, *Maria Maria*

“Nem o ódio, nem a bondade. Só a luta.”
- Jorge Amado, *Capitães da Areia*

RESUMO

A presente pesquisa possui o objetivo de verificar a tangibilidade do conceito de presidencialismo de coalizão face à realidade contemporânea do chamado Orçamento Secreto, marco da proposta orçamentária do governo de Jair Bolsonaro. A pergunta de pesquisa que orienta o estudo é como o presidencialismo de coalizão tem operado na conjuntura do Orçamento Secreto. Para respondê-la, utiliza-se da perspectiva neoinstitucionalista racional como procedimento de análise para os dados quantitativos da pesquisa, teoria que entende que os atores agem de maneira a maximizar seus ganhos - abordagem amplamente utilizada em pesquisas sobre o desenho institucional que envolvem o Executivo e o Legislativo. A metodologia empenhada para uma primeira etapa qualitativa da pesquisa é a revisão bibliográfica, recuperando a discussão conceitual sobre o presidencialismo de coalizão; e posteriormente, para os dados quantitativos, utiliza-se de uma regressão linear, que permite o cruzamento de duas variáveis para verificar o comportamento de ambas para explicar o fenômeno de uma variável dependente (y) através de uma variável independente explicativa (x). No âmbito dessa pesquisa, a regressão linear testa a utilização do Orçamento Secreto para aprovação de agenda, logo, a variável dependente refere-se ao percentual de aprovações de políticas propostas pelo Executivo enviadas à Câmara dos Deputados; e a variável independente é o empenho do recurso mensal de emendas de relator que configuram o Orçamento Secreto. A hipótese do trabalho é de que ocorreram alterações na relação Executivo-Legislativo após o Orçamento Secreto como forma de negociações. Os resultados da pesquisa mostram que os problemas de coordenação da gestão bolsonarista fortaleceram a atuação do Poder Legislativo através da negociação individualizada feita entre o ex-presidente e os parlamentares, sem compor uma coalizão formal e partidária que compartilhasse os interesses de agenda.

Palavras-chave: presidencialismo de coalizão; Orçamento Secreto; métodos mistos; Poder Executivo; Poder Legislativo.

ABSTRACT

The present research aims to verify the tangibility of the concept of coalition presidentialism in front of the contemporary reality of the so-called “Orçamento Secreto”, a milestone in the budget proposal of Jair Bolsonaro's government. The question that guides the study is how coalition presidentialism has operated in the context of “Orçamento Secreto”. To answer it, the rational neo-institutionalist perspective will be used as an analysis procedure for quantitative research data, a theory that understands that actors act in a way to maximize their gains - an approach commonly used in research on institutional design that involves the Executive and Legislative Branch. The methodology used for the first qualitative stage of the research is a bibliographic review, recovering the conceptual discussion on coalition presidentialism; and subsequently, for quantitative data was used a linear regression, which allows the crossing of two variables to verify the behavior of both to explain the phenomenon of a dependent variable (y) through an explanatory independent variable (x). Within the scope of this research, the linear regression tests the use of “Orçamento Secreto” to approve the agenda, therefore, the dependent variable refers to the percentage of approvals of policies proposed by the Executive sent to the parliament; and the independent variable is the payment of the monthly resource of “Emendas de Relator” that configure the “Orçamento Secreto”. The working hypothesis is that changes occurred in the Executive-Legislative relationship after the “Orçamento Secreto” was used as a form of negotiations. The research results show that the coordination problems of Bolsonaro's management strengthened the performance of the Legislative Branch through individual negotiations between the former president and parliamentarians, without forming a formal and partisan coalition that shared agenda interests.

Key-words: coalition presidentialism; ‘Orçamento Secreto’; mixed methods; Executive Branch; Legislative Branch.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Valores empenhados para emendas parlamentares:.....	32
Gráfico 2. Proporção entre emendas individuais e de relator no Governo Bolsonaro.....	33
Gráfico 3. Distribuição ideológica parlamentar por cadeira na Câmara dos Deputados.....	40

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Composição das coalizões da redemocratização (1968-2022).....	37
Tabela 2. Resultados dos testes de correlação e significância entre as variáveis independente e dependente.....	41
Tabela 3. Resultados da regressão linear simples.....	42

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO)

Democracia Cristã (DC)

Democratas (DEM)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Lei Orçamentária Anual (LOA)

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Não se Aplica (NA)

Partido Comunista do Brasil (PCdoB)

Partido da Reconstrução Nacional (PRN)

Partido da República (PR)

Partido Democrático Social (PDS)

Partido Democrático Trabalhista (PDT)

Partido Popular Socialista (PPS)

Partido Progressista Brasileiro (PPB)

Partido Social Democrático (PSD)

Partido Social Liberal (PSL)

Partido Socialista Brasileiro (PSB)

Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

Partido Verde (PV)

Plano Plurianual (PPA)

Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)

Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Supremo Tribunal Federal (STF)

Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

SUMÁRIO

1. Introdução.....	16
2. Metodologia.....	19
3. Revisitando o Presidencialismo de Coalizão: estabilidade, poder de agenda e gestão.....	23
4. Orçamento Público Brasileiro.....	28
5. Das emendas individuais ao Orçamento Secreto.....	31
6. A gestão da coalizão: qual foi o uso do Orçamento Secreto?.....	36
6.1 - Considerações iniciais.....	36
6.2 - Resultados.....	41
6.3 - Discussão.....	42
7. Considerações Finais.....	46
Referências Bibliográficas.....	50

1. Introdução

Inicialmente cunhado por Sérgio Abranches (1988), o conceito de presidencialismo de coalizão tem se mantido em voga na literatura e na política institucional brasileira até a contemporaneidade há mais de 30 anos. Definido pelo autor como uma combinação de sistema eleitoral proporcional, multipartidarismo e regime presidencial em uma organização do Executivo pautada em grandes coalizões, esse conceito ainda se mostra bastante útil para analisar o tipo de formação de alianças que garante a governabilidade no país.

A investigação de Abranches sobre o presidencialismo de coalizão tem como marco histórico inicial a redemocratização, que na Constituição Federal de 1988 colocou novos desafios para as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Essa relação nas novas condições definidas pela Constituição se tornou mais complexa do que em outros momentos da história do país, exatamente porque as coalizões passaram a se estruturar *ad hoc* sem levar em conta, muitas vezes, os programas partidários, contemplando interesses regionais e locais fortalecidos por um federalismo que deu maior autonomia aos estados (Abranches, 1988).

Isto posto, a governabilidade é um fator importante uma vez que as instâncias de poder eleitas tem o interesse - e, de certa forma, o compromisso com seu eleitorado - de aprovar sua agenda política. Na medida em que a aprovação de legislação demanda a formação de uma maioria no Legislativo, o Executivo é forçado a estabelecer relações de trocas e alianças. A formação destas coalizões, portanto, é chave para se compreender a especificidade da interação entre Executivo e Legislativo no Brasil.

A partir das formulações de Abranches, outros autores deram continuidade ao debate analisando as estratégias empregadas para formação de tais coalizões, que compõem parte importante do entendimento deste processo. Mainwaring (1993) se une às preocupações de Abranches, acreditando que a paralisia decisória seria um cenário bastante possível diante do presidencialismo de coalizão. Contudo, esse debate começa a ter outra configuração a partir da análise de Figueiredo e Limongi (1999) que demonstra que a Constituição Federal de 1988 dispôs maior atuação para o Poder Executivo, dando à este maior poder de agenda, evitando a paralisia decisória e dando estabilidade ao sistema. Conforme Freitas (2016) também demonstra, a decisão é responsabilidade dividida entre os membros da coalizão, e não apenas do Executivo ou do Legislativo.

Em resumo, existem duas grandes tendências na literatura sobre o presidencialismo de coalizão: a primeira, centrada aqui nos trabalhos de Abranches e Mainwaring, interpreta essa formação de alianças como um problema; ao passo que a segunda, a partir das conclusões de

Figueiredo, Limongi e Freitas, interpreta as coalizões como característica institucional brasileira.

Uma das principais ferramentas que a Constituição concede ao Poder Executivo é a elaboração e execução do orçamento anual, mecanismo fundamental para a realização das políticas que compõem a agenda de governo. Neste aspecto, a atuação do Legislativo, que pode influenciar no caráter do orçamento, ocorre através da figura do relator-geral (Figueiredo; Limongi, 2008)

Nessa senda, desde a candidatura e durante a campanha eleitoral de 2018, o ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) nutriu-se de uma perspectiva pautada pela recusa da política e pelo desmonte institucional expressivo. Diante da fragilidade intrínseca dessa forma de obter uma base no Congresso, compreender a especificidade da gestão da coalizão do governo Bolsonaro é o objeto deste trabalho. O interesse se dá especialmente em função da mobilização do mecanismo que ficou conhecido popularmente pela terminologia de “Orçamento Secreto”, uma vez que, como desenvolvido na pesquisa com base em dados empíricos, houve um aumento significativo dos recursos para emendas de relator sob o comando do presidente da Câmara em moldes totalmente distintos do que ocorria até então.

De acordo com a Nota Técnica da Câmara dos Deputados (2021), as emendas de relator-geral consistem em uma parcela do valor que fica sob responsabilidade do relator do orçamento, a fim de organizar e sistematizar o projeto da lei orçamentária. Apesar das emendas de relator serem práticas já existentes na relação entre Executivo e Legislativo em outros governos, o que impressiona é exatamente o aumento deste tipo de emenda parlamentar na definição do orçamento entre 2019 e 2022. Ao centralizar os recursos das emendas individuais, o relator adquire um imenso poder de barganha. Portanto, o Orçamento Secreto se diferencia dos demais mecanismos de definição do orçamento governamental, especialmente no que se refere à distribuição dos recursos solicitados pelas emendas parlamentares individuais: o grande volume de emendas, a discricionariedade e o embaciamento da política orçamentária em voga é o que o caracteriza pela incógnita (Câmara dos Deputados, 2022).

Assim, o objeto de estudo desta pesquisa é a distribuição de recursos que financiam o presidencialismo de coalizão no programa orçamentário do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). O objetivo geral é verificar a tangibilidade do conceito do presidencialismo de coalizão face à realidade contemporânea do Orçamento Secreto. A partir da conceituação de Abranches sobre a formação de alianças pelo Poder Executivo, a teorização dos autores se aprofundou em observar a interação entre Executivo e Legislativo, inserindo o orçamento

público na análise como uma ferramenta desta relação. Assim, objetiva-se recuperar as principais discussões em torno deste conceito, concatenando ao uso das emendas de relator ocorridas no período de 2019 a 2022, mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro.

Os objetivos específicos centram-se em: (i) levantar dados sobre o orçamento do governo no período analisado, a fim de conhecer as características dos valores empenhados no âmbito do contexto estudado para a formação de coalizões; (ii) caracterizar a relação estabelecida entre o Executivo e o Legislativo pelo papel de cada um no desempenho do orçamento, verificando a governabilidade e o poder de agenda exercido pelo Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo; e (iii) explorar as relações entre Executivo e Legislativo no âmbito do Orçamento Secreto a fim de observar empiricamente o efeito da aplicação das emendas RP9 no contexto do governo de Jair Bolsonaro.

Logo, os três objetivos específicos arrolados acima, de caráter descritivo e exploratório, possibilitam compreender a lógica de funcionamento do presidencialismo de coalizão, influenciada pela distribuição de recursos do orçamento para a determinação de um regime governamental que precisa atentar à formação de bases e à garantia de estabilidade do sistema.

Adiante, foi redigida uma seção para detalhamento da metodologia empregada para processamento e análise dos dados; e o desenvolvimento se encontra separado em quatro partes, das quais: a primeira conta com a revisão de literatura sobre o conceito do presidencialismo de coalizão; a segunda com uma descrição geral sobre o procedimento do orçamento público no Brasil; a terceira introduz o tema do Orçamento Secreto; e, por fim, a quarta parte com a apresentação e discussão dos resultados obtidos. Ao final, verifica-se as considerações finais com as principais conclusões da pesquisa.

2. Metodologia

Para atingir os objetivos anteriormente levantados, além de metodologias qualitativas, utilizou-se também métodos quantitativos, a fim de ampliar o leque de possibilidades exploratórias dentro da pesquisa. Assim, o trabalho mobiliza estratégias diferentes, mas complementares, para a sua realização. A utilização de múltiplas abordagens técnicas em uma pesquisa é entendida na literatura como métodos mistos, compreendendo o uso de dados quantitativos e qualitativos. De acordo com os autores do tema, o uso de métodos mistos potencializa os resultados quando se compara com a utilização de apenas um método (USAID, 2013).

Assim, a primeira parte do trabalho centrou-se em uma revisão bibliográfica sobre o conceito do presidencialismo de coalizão, utilizando-se dos autores que debatem amplamente o assunto em sua agenda de pesquisa, tais como Abranches (1988) e Mainwaring (1993), que identificam os possíveis problemas para a estabilidade do sistema político; e Figueiredo e Limongi (1999; 2008) e Freitas (2016), responsáveis por apontar justamente o oposto - que o arranjo institucional permite que esse sistema seja governável. Esta revisão bibliográfica pretendeu consolidar um conhecimento inicial sobre o conceito para situar a pesquisa em um mesmo entendimento sobre o tema, recuperando o que foi trabalhado pela literatura. Essa revisão bibliográfica foi complementada com análises em estatística descritiva dos dados sobre o orçamento brasileiro, levantados em fontes públicas, como Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e o site oficial do Congresso Nacional. Este arcabouço metodológico teve por finalidade responder aos objetivos específicos i e ii, detalhados na introdução.

A segunda parte do trabalho destina-se ao objetivo específico iii em que, para examinar as relações entre Executivo-Legislativo na execução do orçamento, realiza uma investigação sobre a influência do Orçamento Secreto no papel desempenhado pelos atores e em demais características complementares. Isso foi feito através de uma análise de regressão linear simples, técnica de análise de dados que permite o cruzamento de duas variáveis, descrevendo, em linguagem matemática, a correlação entre ambas. Esta segunda parte da pesquisa, de caráter exploratório, tem por finalidade observar quanto o Orçamento Secreto, estratégia lançada pelo Poder Executivo, contribuiu para aprovação de suas políticas enviadas ao Poder Legislativo.

O modelo de regressão criado possui, como variável independente (x), os valores efetivamente pagos em emenda de relator; e, como variável dependente (y), a taxa de aprovação de políticas presidenciais enviadas ao Congresso. Em outros termos, pretende-se

aferir o grau de colaboração entre os poderes, medido aqui através da aprovação legislativa de medidas propostas pelo Executivo. Logo, tal colaboração é apresentada através de uma análise de regressão linear, calculada a partir da porcentagem de agenda federal outorgada pelo poder Legislativo em cada mês. A hipótese é de que ocorreram alterações na relação entre Executivo e Legislativo após a utilização dessa forma de negociações.

Durante a organização e tabulação dos dados, as variáveis quantitativas em formato de moeda foram deflacionadas, visando garantir comparabilidade entre as informações. Além disso, observou-se que os percentuais de aprovação das políticas do Poder Executivo na Câmara estão zerados no período de setembro a dezembro de 2022, uma vez que a celeridade de aprovação dessas políticas ultrapassou o período analisado e a fase de coleta de dados. Ou seja, até a finalização da coleta das informações para a realização da pesquisa, os projetos enviados pelo Executivo entre setembro e dezembro de 2022 para aprovação parlamentar ainda estavam em tramitação, e por isso as informações constam como zeradas, já que nenhuma das políticas teve sua tramitação finalizada até o fim do período de coleta dos dados para a pesquisa. Destaca-se que este fator pode representar uma fragilidade na pesquisa, dado que os meses em questão foram a reta final do pleito eleitoral em que Jair Bolsonaro tentou a reeleição.

Concatenando com a abordagem teórica deste estudo, as pesquisas realizadas na área de Ciência Política têm por objeto principal as instituições e seu comportamento diante das regras estabelecidas. A abordagem teórica que funciona como instrumento de análise deste objeto é chamada de neoinstitucionalismo, que, incorporando elementos da tradição comportamentalista e da tradição individualista, sintetiza o pressuposto de determinação das estruturas pelo comportamento dos atores. A teoria neoinstitucional também possui o entendimento de que as instituições são dinâmicas, moldando-se de acordo com os comportamentos - o que coloca as instituições enquanto uma variável substancial da estabilidade do sistema (Immergut, 1996; Peres, 2008). Logo, como apresenta Peres (2008), diferentes desenhos institucionais produzem diferentes relações entre os atores e, por consequência, culminam em diferentes resultados.

Apesar do entendimento comum ao neoinstitucionalismo de que as instituições importam, há diferentes visões sobre como as instituições afetam os comportamentos políticos (Tsebelis, 1997). Dessa forma, o neoinstitucionalismo divide-se em três correntes principais: racional, sociológico e histórico. O primeiro deles entende que os atores sociais e políticos agem de modo a maximizar seus ganhos, logo, calculam a máxima estratégia possível para orientar suas escolhas. Contrapondo-se a este, o neoinstitucionalismo histórico

entende que a organização econômica e social é o que determina os comportamentos e, por consequência, surte diferentes efeitos na estrutura institucional. Por fim, o neoinstitucionalismo sociológico observa as estruturas e suas disputas inerentes de poder, entendendo como os atores reagem à decisão (Hall; Taylor, 2003).

Isto posto, o neoinstitucionalismo se configura como uma importante ferramenta para a pesquisa em Ciência Política, possibilitando que o escopo de investigação seja determinado de acordo com o foco da análise do pesquisador - seja esta maior no contexto, na decisão ou no poder. Nesse sentido, a presente pesquisa utiliza a perspectiva racional como eixo de referência, uma vez que esta observa o comportamento dos atores diante do processo de tomada de decisões, inseridos em uma configuração institucional específica e com preferências políticas já estabelecidas.

Originalmente, o neoinstitucionalismo racional tem início na teoria econômica e sua matriz denominada *rational choice*, consolidando-se enquanto uma ferramenta da Ciência Política ao retomar as instituições como objeto de análise dotado de maior rigor metodológico e científico (Peres, 2008). Dessa forma, esta corrente tem o entendimento de que os atores agem de maneira estratégica, maximizando os ganhos, garantindo sua satisfação e empenhando cálculos utilitários (Hall; Taylor, 2003). Diante disso, as instituições coexistem com as preferências dos atores, já delimitadas previamente (Peres, 2008), constringendo o comportamento em relação às normas estabelecidas.

Observando o escopo desta pesquisa, o presidencialismo de coalizão é inicialmente entendido através da formação de alianças na Câmara dos Deputados, visando que o Poder Executivo possua maioria nas votações de aprovação dos seus projetos. Ou seja, a agenda de políticas do Poder Executivo dependeria essencialmente do apoio do Poder Legislativo para sua implementação (Abranches, 1988). Por sua vez, Freitas (2016), ao analisar a formação destas coalizões, entende que o processo decisório é resultado das ações de ambos os poderes, conclusão obtida ao investigar os dispositivos de decisão institucional da produção de leis.

Assim, o processo decisório neste contexto, quando interpretado pela perspectiva da escolha racional, delimita-se pela observação do comportamento institucional do Poder Executivo e do Poder Legislativo, compostos por atores - o presidente e os parlamentares - que possuem seus interesses de agenda, que induzem diferentes formações de coalizão. Em outros termos, isto significa que estes atores, inseridos em um desenho institucional específico, têm seus comportamentos moldados pelas regras do jogo e agem de acordo com suas próprias preferências.

Dessa forma, a formulação teórica desta pesquisa foi feita a partir do neoinstitucionalismo racional, uma vez que este articula atores e instituições sob o espectro de análise da tomada de decisão da forma mais estratégica e racional disponível. Tendo em vista o objeto desta pesquisa, as abordagens sociológica ou histórica funcionam com menor vigor, dado que “[...] o problema é exclusivamente circunscrito ao processo da tomada de decisão num contexto em que as preferências já estão estruturadas e que são restringidas por certo tipo de arranjo institucional.” (Peres, 2008, p. 64)

Em suma, a abordagem teórica do neoinstitucionalismo racional, escolhida para procedimento de análise dos dados utilizados na pesquisa, tornou possível interpretar o resultado proveniente do cruzamento entre as variáveis dependente e independente. Os resultados obtidos pela regressão linear simples serão apresentados na quinta seção deste trabalho, após a discussão teórica que apóia a análise dos dados.

3. Revisitando o Presidencialismo de Coalizão: estabilidade, poder de agenda e gestão

Ao observar as estruturas institucionais do Estado, a Ciência Política tem, em larga medida, a preocupação com a estabilidade do sistema. Ou seja, uma de suas maiores inquietações é se a combinação de regime, forma de governo e sistema eleitoral tem contribuído para o funcionamento da política evitando a paralisia decisória. Recuperando a história institucional brasileira, o presidencialismo foi adotado a fim de centralizar o poder e fortalecer a ideia de um “projeto nacional” de nação. Ao mesmo tempo, demandas sociais por descentralização trouxeram o federalismo para a pauta, visando uma divisão territorial e governamental do país em unidades federativas menores (Lahuerta, 2009).

Nesse sentido, o presidente estaria submetido à formação de coalizões locais para exercer sua governabilidade, característica valorada por Lahuerta (2009) como um dilema de coordenação democrática. Em outros termos, o centralismo do regime presidencialista precisa lidar com o regionalismo que é característico do país em suas dimensões políticas, econômicas e sociais. O impasse abordado pelo autor reside no fato de que o presidente ainda é tido como liderança responsável pela unificação das diversas demandas, ao passo que as instituições refletem e se organizam a partir das particularidades regionais do amplo território nacional - daí a importância e o desafio da formação de coalizões governamentais (Lahuerta, 2009).

A ideia de dilema também está presente no trabalho de Abranches (1988) que, ao analisar o arranjo institucional do país, percebe que o antagonismo entre Poder Executivo e Poder Legislativo é um dos grandes responsáveis por desafiar a estabilidade do sistema. Assim, o dilema institucional brasileiro analisado por Abranches é a demanda de organizar institucionalmente as estruturas políticas e seus conflitos (Abranches, 1988).

Com a transição democrática e a implementação da Constituição Federal de 1988, uma nova ordem social é definida, a partir da qual Abranches irá comparar o quadro político brasileiro com outros regimes democráticos de características similares. Ao fazer isso, o autor percebe que as especificidades do arranjo político do Brasil pouco se devem ao sistema partidário ou representativo, mas essencialmente ao presidencialismo combinado com multipartidarismo e representação proporcional (Abranches, 1988). Logo, é a fragmentação trazida por esta combinação que coloca a necessidade de formar coalizões, devido à improbabilidade de que um governo do Executivo se sustente majoritariamente no Poder Legislativo com apenas um partido, como disserta o autor ao cunhar o entendimento de presidencialismo de coalizão:

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” (Abranches, 1988, pp. 21-22).

Logo, ao relacionar o presidencialismo com a formação de coalizões para garantia da estabilidade do sistema, Abranches também evidencia a fragilidade desse formato de conciliação de interesses e alianças - uma vez que, a fim de garantir a maioria parlamentar, a coalizão acaba sendo formada com diferentes partidos e ideologias. Isso, somado a uma estrutura política heterogênea, viabiliza maiores crises e potencializa a instabilidade, seja para o Poder Executivo e sua agenda, seja para o Poder Legislativo e a possibilidade de paralisa decisória (Abranches, 1988).

Mesmo que a estratégia de formação de alianças seja prática comum na política brasileira, o processo de estruturação destas no âmbito do presidencialismo de coalizão ocorre, de acordo com Abranches, em três passos fundamentais. Primeiro, forma-se uma aliança em nível eleitoral, alinhando princípios que devem se manter após a finalização do pleito. Em seguida, ocorre a estruturação do governo em cargos e ministérios e, por fim, a consolidação da coalizão ao efetivar as políticas de agenda. Entretanto, o que determina o sucesso da coalizão formada está entre o segundo e o terceiro momento, quando, de fato, os acordos são levados a cabo e formalizam um compromisso entre ambas as partes - legitimando e sustentando a coalizão (Abranches, 1988).

Ainda que essa agregação entre multipartidarismo, presidencialismo e federalismo possa aumentar os conflitos de interesse e o desequilíbrio do Estado e seus mecanismos, Abranches entende que existem características sociais e culturais que exigem da estrutura institucional brasileira flexibilidade para mediar as diferentes ideologias e pluralidades regionais. As grandes diferenças de classe social que marcam o Brasil e a sua diversidade sociocultural são refletidas na formação de grandes coalizões políticas, uma vez que não há meios de uniformizar um país que, por essência, é heterogêneo (Abranches, 1988).

Com perspectiva similar, Mainwaring (1993) destaca que a possível instabilidade decorrente da combinação entre presidencialismo e multipartidarismo tem como consequência a falta de disciplina dos partidos políticos, aspecto que torna insegura a formação de coalizões. A partir disso, atitudes anti-partidárias poderiam ser estimuladas, justamente pela indisciplina dos partidos não favorecer a solidez de uma coalizão (Mainwaring, 1993). Especificamente para o caso brasileiro, Mainwaring acredita que o

sistema presidencialista obriga o chefe do Executivo a menosprezar o Congresso, desestimulando o fortalecimento partidário, uma vez que o presidente é dotado de mecanismos de controle que imobilizam a ação dos parlamentares.

Nesse sentido, os trabalhos de Abranches e Mainwaring sobre o presidencialismo de coalizão possuem o entendimento de que existem desafios para uma manutenção do regime a longo prazo, em detrimento das particularidades do multipartidarismo e suas fragilidades. Essa tendência ocupa boa parte dos estudos sobre o presidencialismo, trazendo consigo três pressupostos: (i) a motivação dos políticos é dada essencialmente pelos seus cargos e sua reeleição; (ii) existe um conflito entre Executivo e Legislativo em decorrência de suas agendas concorrentes; e (iii) os partidos políticos não conseguem organizar uma ação coletiva de seus parlamentares (Freitas, 2016).

Essas três premissas sistematizam a existência de uma disputa inerente aos poderes Executivo e Legislativo, minando o funcionamento do presidencialismo de coalizão: se os parlamentares estão interessados apenas na reeleição, consequentemente sua agenda vai de encontro com a agenda do presidente e, além disso, os partidos não conseguem criar um senso de coletividade entre seus membros. Logo, o presidencialismo de coalizão seria inoperante uma vez que mantém-se o conflito entre Poder Executivo e Poder Legislativo (Freitas, 2016).

Conforme avançam os estudos institucionais, uma perspectiva de integração entre a relação dos poderes Executivo e Legislativo questiona os pressupostos trazidos acima sobre a instabilidade do regime. Figueiredo e Limongi (1999; 2008) são autores que complementam a interpretação do debate institucional brasileiro, analisando o padrão de interação entre os poderes, tendo em vista as diretrizes da Constituição Federal de 1988. Os autores trazem que a ideia de que o Congresso seria oposição à agenda do Poder Executivo já foi revista e o que ocorre, na verdade, é a formação de coalizões estáveis garantidas pelos poderes legislativos de que o Poder Executivo é dotado (Figueiredo; Limongi, 1999).

Ou seja, a elaboração da Constituição Federal de 1988 trouxe alterações para o sistema político que fortaleceram a capacidade do Poder Executivo de ter suas políticas consideradas mais eficientemente. Por ter esse domínio, a formação de coalizões pelo presidente é feita em bases partidárias, e os parlamentares cooperam por ser essa a forma de obtenção de recursos para sua agenda, e não através de seus interesses particulares. Ou seja, a coalizão, combinada entre o presidente e os partidos, é feita a fim de um apoio permanente (Figueiredo; Limongi, 1999).

Assim, o trabalho de Figueiredo e Limongi refuta os três pressupostos da formação de coalizões que foram trazidos anteriormente. No que tange o multipartidarismo e a disciplina parlamentar nas votações, sugerido por Abranches e Mainwaring, os autores demonstram que os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal asseguram um padrão de decisão centrado nos partidos, especialmente pelo forte direcionamento dos líderes partidários (Figueiredo; Limongi, 1999). Já sobre os parlamentares possuírem um interesse quase exclusivo em sua reeleição, os autores argumentam que, apesar de haver essa suposição nos estudos da área, não se pode afirmar que os interesses são unicamente eleitoreiros, dado que o orçamento restringe substancialmente a aplicação de recursos do Poder Legislativo (Figueiredo; Limongi, 2008).

Logo, as agendas do Poder Executivo e do Poder Legislativo não são concorrentes, então não há conflito direto na aprovação de políticas. Sua proposição legislativa se concentra em áreas diferentes - o Executivo elabora matérias de ordem econômica e administrativa, enquanto o Legislativo prioriza políticas sociais (Figueiredo; Limongi, 1999). Ademais, as prerrogativas concedidas ao Poder Executivo pela Constituição Federal coloca sua agenda para votação mais célere, como apontam os autores:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e essa agenda é processada e votada por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente dá conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente (Figueiredo; Limongi, 1999, p. 22).

Assim, a argumentação trazida pelos autores cria uma nova perspectiva para o presidencialismo de coalizão no Brasil e inaugura uma nova forma de analisar a relação institucional entre Executivo e Legislativo. Andréa Freitas (2016) dá prosseguimento ao debate entendendo que o presidencialismo brasileiro é da coalizão, uma vez que a agenda aprovada passa a ser dividida pelo Executivo e Legislativo na formação das alianças. Para a autora, a coalizão implica na divisão de responsabilidades de agenda, poder e decisão. Ou seja, tanto o Legislativo quanto o Executivo possuem papel fundamental para o processo decisório, e é a maioria formada pela coalizão que governa. Freitas também demonstra que os partidos possuem papel indispensável na coordenação entre os poderes e as decisões legislativas (Freitas, 2016).

Fica evidente, a partir dos autores mobilizados nesta seção, que a formação de coalizões é importante. Apesar das discrepâncias teóricas e analíticas entre eles, é consenso que a formação de alianças é imprescindível para a estruturação do presidencialismo no Brasil. Bertholini e Pereira (2017) vão analisar como a gerência da coalizão pode influenciar seu insucesso ou seu custo, observando quais características são fundamentais para a obtenção de maioria. Sua atenção está especialmente nos custos da coalizão, ou seja, nos recursos despendidos pelo presidente para garantir o apoio dos parlamentares.

Os autores observam que quanto maior e mais diversificada ideologicamente for a coalizão, maior será seu custo. Entretanto, um maior investimento não necessariamente implica em apoio pelo Legislativo. Uma vez que o presidente conhece e decide os partidos e parlamentares que comporão a coalizão, ele está ciente do custo que tal aliança acarreta para seu governo. Da mesma forma, os interessados em firmar a aliança também têm em vista as oportunidades, especialmente as eleitorais (Bertholini; Pereira, 2017).

De maneira geral, os autores concluem que os custos da coalizão estão diretamente relacionados à estratégia adotada pelo presidente em formá-la: custos maiores não garantem apoio e inclusive podem desgastar a coalizão mais rapidamente. O papel assumido pelo presidente deve ser de coordenação, logo, os problemas que o sistema enfrenta pelo presidencialismo de coalizão não estão relacionados ao multipartidarismo ou a uma fragmentação, mas sim pela má gerência das alianças pactuadas (Bertholini; Ferreira, 2017).

A partir dos autores mobilizados nesta seção, a análise desenvolvida nas páginas a seguir utiliza-se da perspectiva interpretativa aqui centrada nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999; 2008) e Freitas (2016), uma vez que são trabalhos que oferecem insumos para uma investigação com base no processo decisório, no comportamento dos parlamentares e nas ações partidárias, elementos imprescindíveis para o escopo desenvolvido neste trabalho.

4. Orçamento Público Brasileiro

O orçamento público brasileiro é determinado por uma série de leis que regulam os processos de definição dos gastos e investimentos para o país. A gerência do orçamento é o que garante ao governo o protagonismo de suas ações ao determinar quais serão as prioridades de sua administração. Os recursos são iniciados pelo Poder Executivo a partir do que está previsto no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essa legislação permite que o orçamento seja planejado e estruturado antecipadamente visando a aplicação e os resultados a longo prazo. O Plano Plurianual é o primeiro passo para que o governo defina suas prioridades, sinalizando os maiores investimentos a serem realizados em quatro anos. Uma proposta inicial é feita pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, no âmbito federal, entregue no primeiro ano de mandato e válido para os três anos subsequentes (Brasil, 2024).

A partir da aprovação do PPA, cabe ao governo federal elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano seguinte. Isto é, descrever quais serão os investimentos, economias, qual será o valor despendido para emendas e outras características importantes para delimitar o orçamento do próximo ano (Brasil, 2024). Findadas essas duas etapas, a Lei Orçamentária Anual é o próximo passo para o orçamento daquele ano. Na LOA, serão especificados os valores que hão de ser empenhados. De certa maneira, a LOA estabelece um teto do que pode ser gasto pelo governo (Brasil, 2024).

Além dessas três legislações importantes, existe a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que o orçamento deve ser executado de acordo com as determinações do PPA, LDO e LOA. Isso acontece através da criação de metas a serem atingidas pelo governo federal. Assim, mais do que sustentar objetivos a serem alcançados em relação às despesas, investimentos, dívidas e outros pormenores, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a LOA esteja de acordo com o que foi aprovado no PPA e na LDO (Gadelha, 2017), garantindo que haja continuidade e coerência nas ações do governo.

Nesse sentido, portanto, as determinações nas três instâncias explicadas acima - PPA, LDO e LOA - são de responsabilidade do Poder Executivo. Ao poder Legislativo, cabe revisar e aprovar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), podendo realizar alterações no método, nas projeções, empenho de emendas e até reavaliar o cenário econômico. Uma vez aprovado no Congresso Nacional, a sanção ou veto final é, novamente, tarefa do Poder Executivo (Gadelha, 2017).

Conforme visto no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 trouxe, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), prerrogativas que dão ao Poder Executivo protagonismo na gestão da coalizão, não sendo refém exclusivo do Poder Legislativo para a aprovação de sua agenda. Contudo, o orçamento foi um dos mecanismos que permitiu essa atuação mais enfática, ao concentrar no Poder Executivo o planejamento orçamentário para cada ano (Figueiredo; Limongi, 2008). Ao Poder Legislativo, o novo código legal instituiu a possibilidade de propor mais emendas parlamentares, porém, seu papel continua sendo essencialmente o de aprovação do que já foi trazido pelo Executivo.

Para que a proposição de emendas seja realizada de maneira organizada e coordenada, elas estão divididas em três grupos principais: individuais, de bancada e de relator. As emendas individuais (RP6) são apresentadas de maneira particular por cada parlamentar, e já possuem um percentual obrigatório no orçamento desde 2015, devendo ser elaboradas de acordo com o que foi aprovado na LDO (Leite, 2022).

As emendas de bancada (RP7), por sua vez, consistem em um pedido de emenda elaborado por um grupo de parlamentares que se organiza em uma bancada estadual ou regional. Para que seja realizada, as emendas de bancada precisam ser aprovadas por, no mínimo, três quartos dos deputados na Câmara e por dois terços no Senado (Leite, 2022).

Por fim, as emendas de relator (RP9) partem diretamente do parlamentar responsável por realizar a relatoria do orçamento naquele ano. É previsto que o relator realize uma revisão final da proposta orçamentária e faça as correções necessárias através da solicitação de emendas sob seu título. Diferente das emendas individuais e de bancadas, que possuem um percentual impositivo, as emendas de relator podem ser vetadas (Leite, 2022).

As emendas parlamentares são, decerto, a maneira pela qual o Poder Legislativo influencia no orçamento e realiza sua agenda, deixando claras as prioridades de cada parlamentar em relação às políticas públicas. Entretanto, isso não pode ser realizado de maneira irrestrita, seja pelas definições legais das emendas, seja pelo limite de recursos estabelecido pelo orçamento daquele ano (Figueiredo; Limongi, 2008).

O que, contudo, pode afetar o desenho orçamentário é o relator-geral e suas resoluções. Conforme Figueiredo e Limongi (2008), o processo das finanças públicas é centralizado, característica que se deve ao trabalho do relator: pertencendo a base governamental, os relatores apresentam emendas para as despesas correntes e elaboram os chamados pareceres preliminares, ou seja, estabelecem as regras para as novas emendas. Os autores destacam a importância desse ator ao afirmarem:

Do ponto de vista Legislativo, as negociações com o Executivo são coordenadas pelos relatores e líderes partidários que, nesse caso, atuam tanto como representantes dos interesses da coalizão governante, quanto do Poder Legislativo. A posição de destaque do relator-geral do orçamento resulta da forma pela qual está organizada a tramitação da proposta orçamentária no Congresso e dos limites que as sucessivas resoluções internas foram impondo à atuação individual dos parlamentares. Não é por acaso, como visto na tabela 6, que o relator-geral atua mais pesadamente na definição dos recursos destinados à custeio: suas emendas visam ajustes gerais nos grandes gastos (Figueiredo; Limongi, 2008, p. 45)

Portanto, a contribuição de Figueiredo e Limongi permite entender de que maneira as definições legais apresentadas sobre o orçamento e as emendas podem ser compreendidas para além da formalidade. Ou seja, as leis orçamentárias estabelecem as diretrizes para a regulação do orçamento, e as emendas parlamentares são um dos caminhos para a execução de parte desses recursos, cabendo ao governo articular os parâmetros definidos pelo Estado a sua agenda de interesse.

A partir do entendimento elaborado no capítulo anterior, de que o presidencialismo de coalizão é a formação de alianças entre Poder Executivo e Poder Legislativo em um regime presidencial e multipartidário, o orçamento público é um dos principais meios em que a relação entre ambos poderes se estabelece. Responsável por definir quais serão os destinos dos investimentos, o presidente pode privilegiar emendas parlamentares na execução do orçamento a depender da parceria estabelecida na coalizão.

Utilizar o orçamento com esses fins esteve previsto por Santos (1997), que denomina as ferramentas para garantia do apoio como patronagem. Ao analisar a relação entre o presidente e os deputados, o autor defende que esse relacionamento é alterado após a Constituição Federal de 1988, ampliando o poder de agenda do presidente - perspectiva semelhante à de Figueiredo e Limongi (1999). Quando este poder de agenda é empregado junto com a patronagem, através de negociações estratégicas, o apoio parlamentar tem mais possibilidade de se concretizar (Santos, 1997). As considerações de Santos sobre a patronagem incitam refletir sobre quanto o uso deste recurso ainda persiste como uma ferramenta utilizada na política brasileira, diante das mudanças institucionais que se enveredam desde a formulação do autor até hoje.

5. Das emendas individuais ao Orçamento Secreto

Apesar das emendas de relator serem prática prevista pela legislação orçamentária, o seu uso indiscriminado não é considerado constitucional. Na história da política brasileira, as emendas de relator tiveram uma atuação importante para encabeçar esquemas de corrupção: o caso conhecido como “Anões do Orçamento”, datado de 1993 a 1994, utilizou do relator-geral do orçamento para beneficiar entidades e empresas associadas aos parlamentares coordenadores do esquema, bem como para aprovar, com maior celeridade, a liberação de emendas específicas (Praça, 2011).

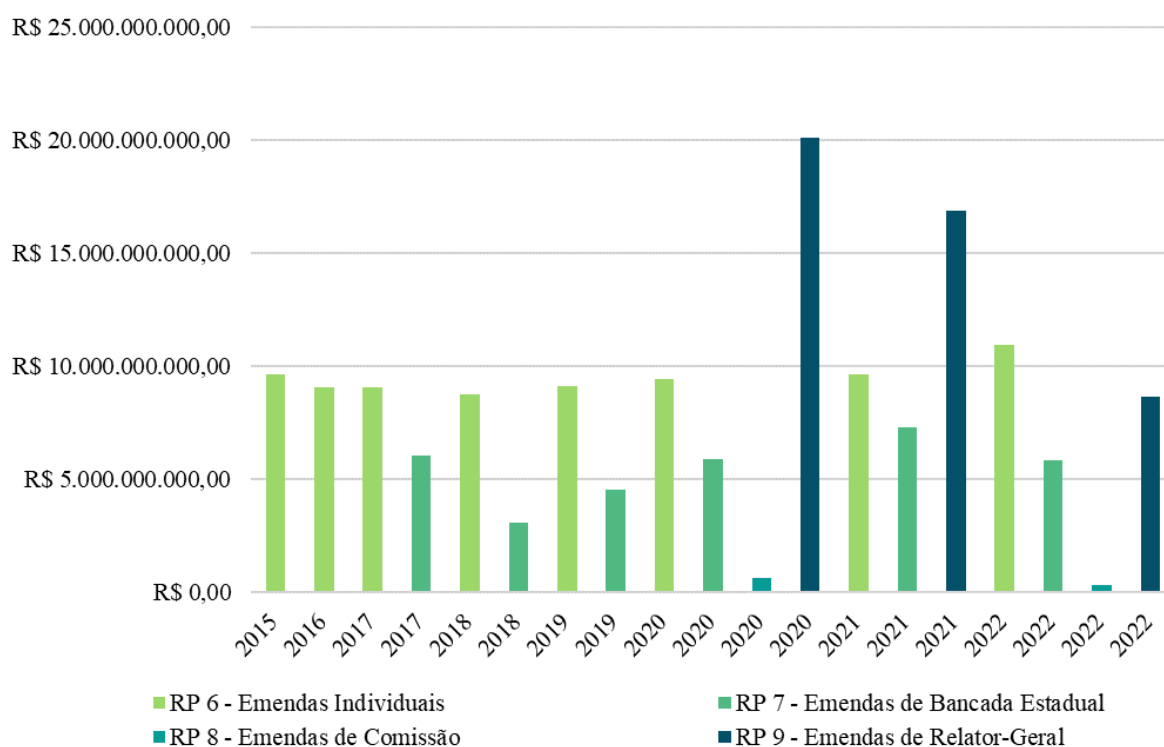
Este esquema levou o Congresso Nacional a realizar uma reconfiguração do papel assumido pelo relator-geral nos ajustes do orçamento. De acordo com Praça (2011), a partir da resolução nº 02/1995, a inclusão de subprojetos no orçamento pelos relatores-gerais estava proibida, e foi sugerido que o relator-geral apenas fizesse ajustes e consolidação de outras propostas, sem apresentar novas emendas.

Destarte, o escândalo dos Anões do Orçamento é um exemplo de que as emendas do relator, e a figura do relator-geral, possuem um papel imprescindível na delimitação do orçamento e sua execução. Deslocando o debate para o contexto político dos anos de 2019 a 2022, foi evidenciado novamente o uso atípico das emendas de relator no orçamento, durante o governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro¹.

Desde a campanha eleitoral, Bolsonaro utilizou-se da antipolítica como ferramenta eleitoreira e seguiu assumindo um discurso obstinado para as negociações, negando-se a “fazer a velha política” (Santos; Andrade, 2022). Como consequência, o ex-presidente teve dificuldades em estabelecer poder de agenda (Silva; Teixeira, 2022), articulando-se com o bloco congressional do Centrão e utilizando o empenho incisivo de recursos para emendas de relator. Ao inaugurar o esquema conhecido como “Orçamento Secreto” se percebe que, na verdade, o então presidente precisou articular diferentes ferramentas para construir sua governabilidade.

Quando comparado com anos anteriores, o governo de Jair Bolsonaro ganha destaque em relação ao empenho de recursos para RP9. A partir do segundo ano de mandato, uma alta concentração de emendas de relator é percebida e enfatizada em relação aos outros tipos de emenda, individuais e de bancada, que possuem percentual obrigatório. O Gráfico 1 a seguir demonstra como a distribuição de emendas parlamentares acontece desde o ano de 2015:

¹ Elegeu-se como candidato pelo Partido Social Liberal (PSL), ao qual ficou filiado até novembro de 2019. Após ficar dois anos sem partido, o então presidente se filiou ao Partido Liberal (PL) em novembro de 2021.

Gráfico 1. Valores empenhados para emendas parlamentares:

Fonte: dados extraídos do SIOP, elaboração própria, 2024.

Assim, é possível perceber como as emendas para relator são marcas da governança bolsonarista quando comparadas a anos anteriores, que concentram o uso de emendas individuais, de bancada e de comissão. As emendas de relator em grandes proporções se tornaram prática vigente a partir de 2020, superando o montante de todas as outras emendas parlamentares.

O Gráfico 2 a seguir apresenta a proporção das emendas de relator em relação às emendas individuais. Como foi apresentado anteriormente, as emendas individuais possuem um percentual de execução obrigatória e, ainda assim, os meses de janeiro a maio de 2021 excedem as emendas de relator em relação às individuais.

Gráfico 2. Proporção entre emendas individuais e de relator no Governo Bolsonaro.

Fonte: dados obtidos pela Câmara dos Deputados, elaboração própria, 2024.

Espera-se que o empenho dessas emendas seja utilizado para ajustes e correções no Projeto de Lei Orçamentária Anual encaminhada pelo Poder Executivo, ou seja, uma utilização pontual (Câmara dos Deputados, 2021). Entretanto, como mostram os valores indicados no Gráfico 1, a utilização desses recursos incisivamente deu outro perfil ao orçamento público brasileiro, influência direta da atuação do relator-geral (Figueiredo; Limongi, 2008).

Em 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional o uso de emendas de relator para a facilitação do Orçamento Secreto. A pouca transparência para os agentes públicos e os locais destinados a aplicação desses recursos solicitados pela RP9 foi o que incentivou a investigação. No ano de 2021, foi aprovada a resolução nº 02/2021 que estabeleceu um limite para o valor passível de ser utilizado em emendas de relator, que consiste na soma dos valores para emendas individuais e de bancada, sob a condição de que metade deste valor deve ser aplicado em políticas de saúde (Câmara dos Deputados, 2022).

Uma outra mudança importante decorrente do parecer pelo STF foi restringir a execução dos recursos da RP9 apenas para parlamentares (Câmara dos Deputados, 2022). Essa alteração é importante uma vez que as emendas de relator, por vezes, resultam de solicitações do Executivo ou mesmo são executadas por ele (Câmara dos Deputados, 2021).

No âmbito do Orçamento Secreto, cabe destacar quão importante foi o papel adotado pela presidência na coordenação deste esquema. A prática iniciada no governo de Jair Bolsonaro de destinar boa parte dos recursos para emendas parlamentares apenas na figura do relator-geral do orçamento criou uma nova discussão sobre a patronagem. De acordo com Silva e Teixeira (2022), o orçamento público de um país deve seguir o princípio da transparência mesmo nas negociações, deixando claros até os conflitos de interesse. Apesar das emendas de relator serem previstas legalmente, quando empenhadas, não é possível saber com quais critérios e para qual parlamentar aquele recurso está sendo aplicado.

Inicialmente apresentada por Santos (1997) para tratar dos debates institucionais, a patronagem pode ser entendida, na perspectiva deste autor, como uma negociação, marcada por trocas e barganhas, entre o Poder Executivo, na figura do presidente, e o Poder Legislativo, na figura dos deputados. Os parlamentares costumam ser de partidos da oposição, mas que formam coalizão com o presidente em virtude da busca deste pela formação de maiorias - assim, a patronagem seria a “moeda de troca” pelo apoio do deputado (Santos, 1997).

Se aliada ao poder de agenda, a patronagem pode garantir maior segurança na colaboração parlamentar, revelando a dimensão do uso estratégico da patronagem ao combiná-la com a ideologia dos partidos e da base presidencial. Por outro lado, Santos alerta que a patronagem apresenta o risco de reduzir a coesão dos partidos da base do presidente, além de estar vulnerável a possíveis adversidades ou alterações que o deputado possa vir a ter durante a coalizão.

Reconhecendo que existe uma associação negativa da patronagem para os sistemas políticos, Guillermo Toral (2022) trabalha este conceito entendendo-o como uma ferramenta que viabiliza cooperações e incentivos, criando uma responsabilidade dos políticos para a realização de algumas políticas públicas. Toral argumenta que a patronagem altera a forma que os parlamentares atuam, tornando a burocracia de um estado mais eficiente à depender do seu contexto e do nível de desenvolvimento do país. Apesar disso, o risco de fraude sobre estes recursos e as possíveis mudanças políticas ainda se configuram como potenciais problemáticas para o uso da patronagem (Torale, 2022).

É possível perceber, portanto, que não existe um veredicto sobre o uso da patronagem ser benéfico ou não para a política, mas é evidente que a aplicação desta ferramenta movimenta significativamente a estrutura institucional. O controle da patronagem e seus custos fica à cargo do Poder Executivo, então cabe a este ator incentivar ou frear as solicitações realizadas pelos parlamentares na barganha (Figueiredo; Limongi, 1999).

Recuperando a conceituação do presidencialismo de coalizão trabalhada anteriormente neste trabalho, compreende-se que o Brasil possui um sistema político de estrutura particularmente complexa, ao articular elementos divergentes sobre uma mesma égide (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993). A formação de alianças, portanto, é imprescindível para evitar a paralisia decisória, e quando a coalizão é gerida de maneira eficiente e eficaz, os custos demandados para a concretização desses acordos são minimizados (Bertholini; Pereira, 2017).

Usualmente, os custos ou as medidas de patronagem mais típicas verificadas na literatura são pastas ministeriais e emendas parlamentares. Quando se observa a composição ministerial da governança de Jair Bolsonaro, é possível perceber que as pastas foram distribuídas majoritariamente entre profissionais militares, descartando essa como uma possibilidade de barganha com os parlamentares.

Contudo, a literatura que compreende a coalizão como o modo de coordenação entre o Executivo e o Legislativo, centrada aqui no trabalho de Figueiredo e Limongi (1999; 2008) e Freitas (2016), identificou que a ação realizada é coletiva, com os líderes partidários centrais na negociação, representando os interesses dos partidos diante do Executivo, e os interesses do Executivo diante dos partidos (Figueiredo; Limongi, 1999). Novamente, a ação coletiva coordenada pelos partidos é elemento fundamental do exercício do presidencialismo de coalizão brasileiro. A permanência dessa forma de negociação via líder partidário especificamente na governança de Jair Bolsonaro será recuperada e colocada em cheque junto à discussão dos resultados mais adiante.

Assim, o Orçamento Secreto foi a ferramenta que utilizou as emendas parlamentares para a negociação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, com um alto custo despendido para sua manutenção, como demonstraram as proporções do Gráfico 2 entre emendas de relator e emendas individuais. Por sua vez, a série histórica no Gráfico 1 demonstra que os valores empenhados incisivamente são novidade no cenário político desde 2015, marcando o início de um novo protagonismo das emendas de relator como artifício da coalizão.

6. A gestão da coalizão: qual foi o uso do Orçamento Secreto?

6.1 - Considerações iniciais

A partir do que foi trabalhado na seção anterior, o Orçamento Secreto teria sido a ferramenta de negociação empregada por Bolsonaro. Ainda de acordo com Silva e Teixeira (2022), o orçamento funciona como uma manifestação dos conflitos políticos e sociais de um governo - portanto, espaço essencial na relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Os autores acreditam que, na governança bolsonarista, o Orçamento Secreto foi o meio de praxe para consolidação da governabilidade do ex-presidente, conforme pode ser observado no excerto a seguir:

A emenda do relator tem um caráter que é muito particular quando se compara com as demais. É definida por um deputado federal ou senador que é escolhido como relator-geral do Orçamento a cada ano, em negociações dentro das duas casas legislativas. Nessa modalidade de emenda, o destino dos recursos, bem como os critérios que orientaram sua alocação e o nome do parlamentar responsável pela demanda não são públicos. [...] O uso de tais recursos orçamentários, via de regra, acaba tendo duas serventias para os envolvidos. De um lado, viabiliza a realização de obras e o atendimento de interesses diversos em redutos eleitorais de parlamentares, com vistas a ampliar o apoio eleitoral que já possuem. Por outro lado, tem sido muito eficiente para garantir apoio político ao governo em pautas do Executivo que estão tramitando no Legislativo e que encontram resistência para aprovação. **Ou seja, funcionam como moeda de troca. Sendo direto: executo a sua emenda se você votar no meu projeto.** (Silva; Teixeira, 2022, pp. 10-11, grifo próprio)

Além desta noção acadêmica, também foi amplamente midiaticizado na imprensa que a governabilidade de Jair Bolsonaro estaria sendo obtida através do empenho destes recursos. Como mostra a chamada da matéria publicada no veículo online da Revista Piauí, “Esquema garantiu apoio no Congresso e permitiu a Bolsonaro escapar do impeachment.” (Revista Piauí, 2022), o Orçamento Secreto teria servido não apenas para formação de maiorias parlamentares, mas também para evitar a concretização de um processo de deposição.

Nesse sentido, os discursos construídos por Jair Bolsonaro, desde sua campanha, giraram em torno do desmonte às instituições democráticas e na abdicação com a construção de consensos, inviabilizando suas próprias estratégias para a formação de coalizões. Os dados do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP (2021) demonstram que a articulação de alianças pelo ex-presidente foi inaplicável em grande parte de seu mandato. As informações sobre as coalizões no governo Bolsonaro foram divididas em dois momentos: de janeiro de 2019 a novembro de 2019; e de novembro de 2019 a dezembro de 2022.

O primeiro momento tem início datado de janeiro de 2019 devido às eleições presidenciais e legislativas. Neste momento, o governo possuía 52 cadeiras dos partidos que compunham a coalizão - no caso, apenas o Partido Social Liberal (PSL), já que, de acordo com os critérios de Figueiredo (2007), um partido é considerado como parte da coalizão se for escolhido pelo presidente para liderança de algum ministério e se o partido discursar que estará, de fato, a frente de tal pasta e que estará apoiando o governo. O segundo momento tem como marcador justamente a saída do PSL da aliança, tornando as informações sobre a coalizão indisponíveis, justamente por não haver partidos que atenderiam aos critérios de Figueiredo descritos anteriormente.

Além disso, quando comparado com governos anteriores, a tendência na quantidade de partidos compondo a coalizão teve discrepância exatamente no governo de Jair Bolsonaro. Como é possível extrair a partir dos dados da Tabela 1, de 2003 a 2019, uma número em torno de 6 a 9 partidos compunha o Poder Executivo junto aos presidentes. É apenas no mandato bolsonarista que se observa um único partido, sendo ele o mesmo do presidente, como parte da coalizão.

Tabela 1. Composição das coalizões da redemocratização (1968-2022)

Coalizão	Início	Fim	Partidos da Coalizão	Nº de cadeiras no início	Nº de cadeiras no fim
Sarney	06/10/1988	14/03/1990	PMDB; PFL	313	252
Collor	15/03/1990	12/10/1990	PRN; PFL	119	121
Collor	13/10/1990	31/01/1991	PRN; PFL; PDS	151	151
Collor	01/02/1991	14/04/1992	PRN; PFL; PDS	168	162
Collor	15/04/1992	30/09/1992	PRN; PFL; PDS; PTB; PL	212	211
Itamar	01/10/1992	30/08/1993	PFL; PTB; PMDB; PSDB; PSB	268	268
Itamar	31/08/1993	24/01/1994	PFL; PTB; PMDB; PSDB; PP	296	304

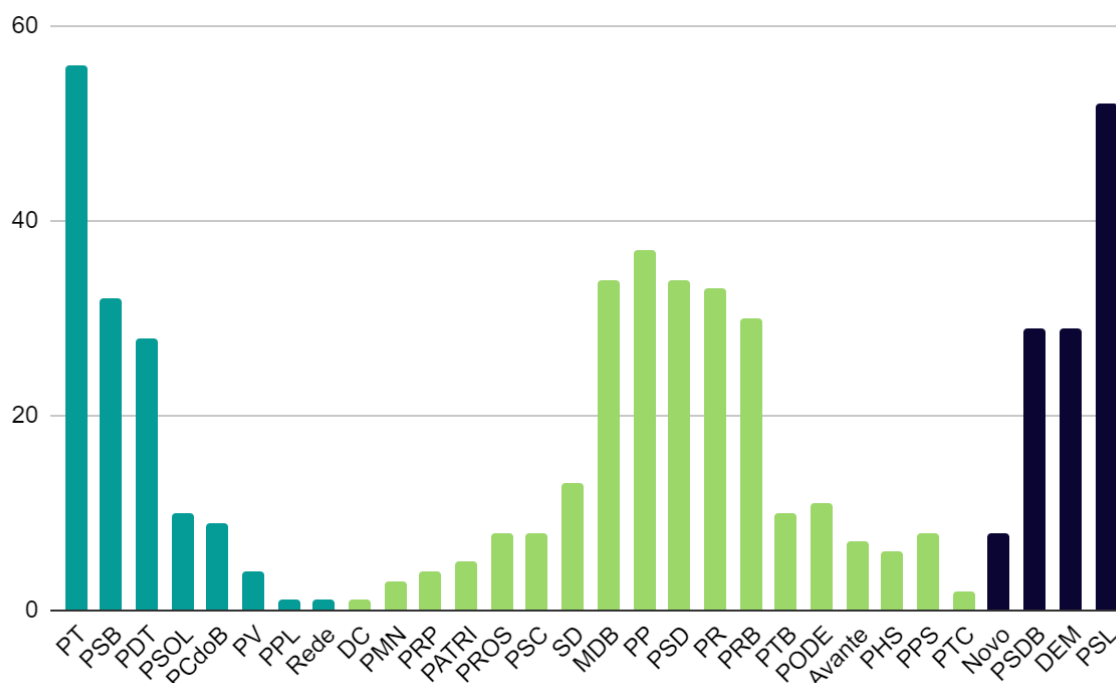
Itamar	25/01/1994	31/12/1994	PFL; PMDB; PSDB; PP	275	277
FHC I	01/01/1995	25/04/1996	PSDB; PFL; PMDB; PTB	289	309
FHC I	26/04/1996	31/12/1998	PSDB; PFL; PMDB; PTB; PPB	396	393
FHC II	01/01/1999	05/03/2002	PSDB; PFL; PMDB; PPB	348	327
FHC II	06/03/2002	31/12/2002	PSDB; PMDB; PPB	232	234
Lula I	01/01/2003	22/01/2004	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PDT; PPS; PV	219	254
Lula I	23/01/2004	31/01/2005	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PPS; PV; PMDB	319	316
Lula I	01/02/2005	19/05/2005	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PV; PMDB	296	306
Lula I	20/05/2005	22/07/2005	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PMDB	299	302
Lula I	23/07/2005	31/12/2006	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PMDB; PP	357	330
Lula II	01/01/2007	01/04/2007	PT; PR; PCdoB; PSB; PTB; PMDB; PP; PRB	311	319
Lula II	02/04/2007	27/09/2009	PT; PR; PCdoB; PSB; PTB; PMDB; PP; PDT; PRB	348	346
Lula II	28/09/2009	31/12/2010	PT; PR; PCdoB; PSB; PMDB; PP; PDT; PRB	323	319
Dilma I	01/01/2011	01/03/2012	PT; PR; PCdoB; PSB; PMDB; PDT; PP	326	305
Dilma I	02/03/2012	02/10/2013	PT; PR; PCdoB; PSB; PMDB; PDT; PP; PRB	316	310
Dilma I	03/10/2013	31/12/2014	PT; PR; PCdoB; PMDB; PDT; PP; PRB	286	278
Dilma II	01/01/2015	18/03/2015	PT; PMDB; PCdoB; PDT; PR; PRB; PP; PROS; PSD; PTB	317	286
Dilma II	19/03/2015	16/03/2016	PT; PMDB; PCdoB; PDT; PR; PRB; PP; PSD; PTB	274	273

Dilma II	17/03/2016	30/03/2016	PT; PMDB; PDT; PCdoB; PR; PP; PSD; PTB	232	232
Dilma II	31/03/2016	12/04/2016	PT; PCdoB; PDT; PR; PP; PSD; PTB	232	230
Dilma II	13/04/2016	11/05/2016	PT; PCdoB; PDT; PR; PSD; PTB	185	183
Temer	12/05/2016	30/08/2016	PMDB; PSDB; PR; PRB; PSD; PTB; DEM; PPS; PP	313	310
Temer	31/08/2016	17/05/2017	PMDB; PSDB; PR; PRB; PSD; PTB; DEM; PPS; PP	309	309
Temer	18/05/2017	31/01/2019	PMDB; DEM; PSDB; PR; PRB; PSD; PTB; PP	300	302
Bolsonaro	01/01/2019	19/11/2019	PSL	52	NA
Bolsonaro	20/11/2019	31/12/2022	Sem coalizão	NA	NA

Fonte: adaptado de Base de Dados Legislativos do CEBRAP (2021).

Como pode ser observado, o número de cadeiras no final da primeira coalizão e o número de cadeiras no início e final da segunda coalizão de Jair Bolsonaro, constam como Não se Aplica (NA), logo, são informações que, neste caso, não se encaixam nas condições da coalizão determinadas pela literatura². O ex-presidente foi eleito junto a um Congresso com 30 partidos representados, distribuídos ideologicamente como apresenta o Gráfico 3:

² Cabe destacar que os critérios definidos por Figueiredo (2007) e utilizados para organização da base de dados tratam da formação de coalizões formais de governo. Ou seja, a formalidade dessas coalizões é o elemento que determina a análise sobre a existência ou não de uma coalizão. Adiante, esse aspecto será melhor explorado diante do objeto desta pesquisa.

Gráfico 3. Distribuição ideológica parlamentar por cadeira na Câmara dos Deputados

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE), elaboração própria, 2024, a partir dos critérios de Silva (2022).

O conjunto de partidos entre as colunas do Democracia Cristã (DC) ao Partido Trabalhista Cristão (PTC, atual AGIR) seriam estratégicos para formação de alianças. Ou seja, partindo de uma coalizão com apenas um partido com 52 cadeiras garantidas, e tendo um leque de possibilidades de negociações com o Centrão, Bolsonaro finaliza seu mandato sem ter conseguido articular partidos formalmente para estruturar uma maioria, de acordo com os critérios de Figueiredo.

A partir dessas informações, é possível caracterizar o governo bolsonarista como de um presidente minoritário, por possuir valor inferior a 50% das cadeiras na Câmara dos Deputados - de acordo com Figueiredo, Canello e Vieira (2012) é recorrente que presidentes sem maioria legislativa permaneçam em governos minoritários, quando acreditam que o apoio possa vir de forma espontânea por coalizões formadas internamente ao Poder Legislativo.

Assim, visando verificar se o uso do Orçamento Secreto fora, de fato, a fim de garantir a governabilidade do ex-presidente, considerando a contextualização apresentada acima, foi elaborado um modelo de regressão linear simples, testando estatisticamente as variáveis dependente e independente que foram justificadas na seção de metodologia.

6.2 - Resultados

A investigação sobre a aplicabilidade do Orçamento Secreto teve, como variável independente da análise, os valores efetivamente pagos para as emendas de relator; e, como variável dependente, o percentual de propostas do Executivo aprovadas na Câmara dos Deputados. Como detalhado na seção de metodologia, a utilização de uma regressão linear simples com essas duas variáveis visou aferir o grau de colaboração entre Executivo e Legislativo. Isso foi feito visando responder ao terceiro objetivo específico desta pesquisa - explorar o padrão de interação entre Executivo e Legislativo no âmbito do Orçamento Secreto.

Os primeiros testes aplicados nos dados foram de correlação e significância. A correlação pretende observar uma associação numérica entre duas variáveis, e em pesquisas exploratórias serve de apoio para a análise do problema (Barbetta, 2014). O Coeficiente de Correlação de Pearson (r) é o teste usualmente aplicado para verificar a correlação linear de dados quantitativos. Os valores obtidos para o Coeficiente de Pearson variam de -1 a +1, apresentando uma correlação mais forte quanto mais próxima dos extremos, seja ela negativa (próxima de -1) ou positiva (próxima de +1). A Tabela 2 apresenta os valores obtidos:

Tabela 2. Resultados dos testes de correlação e significância entre as variáveis independente e dependente

Variáveis dependentes	Correlação (r)	P-valor
Percentual de propostas do Executivo aprovadas no Congresso	0,2702	0,0632

Fonte: elaboração própria, 2024.

Como mostram os resultados do p-valor, foi significativa a correlação entre a variável dependente e independente, com p-valor inferior a 10%. As informações da Tabela 2 indicam que a aprovação de agenda do presidente e o Orçamento Secreto estão, em certa medida, correlacionadas de maneira bastante significativa. Ainda assim, questiona-se sobre a finalidade do uso desses recursos - isto é, sua aplicabilidade -, buscando explicações mais práticas através dos dados e da literatura.

Dando continuidade para a regressão linear, os resultados obtidos a partir do modelo estão compilados na Tabela 3:

Tabela 3. Resultados da regressão linear simples

propostas	Coef.	Std. Err	t	P> t
relator	7.14e-11	3.75e-11	1.90	0.063
constante	0.4219154	0.0480505	8.78	0.000
R-squared: 0.0730				

Fonte: elaboração própria, 2024.

A segunda coluna da Tabela 3 refere-se ao coeficiente da equação de regressão linear, valor que representa quanto às variáveis dependente e independente estão linearmente correlacionadas. A terceira coluna trata do erro padrão, que indica quanto a variável dependente (y) se distancia da linha de regressão. Por fim, as últimas duas colunas indicam o resultado dos testes t e p-valor, que acusam a significância também observada na Tabela 2.

Em suma, é possível observar que há relação entre as variáveis dependente e independente, ou seja, há contribuição do Orçamento Secreto para as taxas de aprovação das políticas do Executivo enviadas ao Legislativo. Contudo, questionar esses resultados considerando as variáveis endógenas ao sistema se faz necessário - a suposição de que o sistema funciona deve implicar em questionamentos sobre os custos para esse funcionamento. A seguir, explora-se melhor de que forma se estabeleceu o padrão de interação Executivo-Legislativo no período analisado.

6.3 - Discussão

Conforme apresentado na seção de metodologia, o procedimento teórico empenhado para analisar os dados desta pesquisa está baseado no neoinstitucionalismo racional, abordagem que considera as instituições como responsáveis por mudar ou estabilizar o comportamento dos atores e da política. Assim, entendendo as instituições como um conjunto organizado de regras que independem de contextos e de indivíduos, cabe investigar de que forma as instituições estão moldando o comportamento dos atores - que, por sua vez, não é construído tal qual as instituições.

Pela teoria da escolha racional, o comportamento dos atores é uma “resposta ótima” diante do contexto institucional e da ação de outros atores, podendo, a partir de Tsebelis (1998), assumir que “[...] as instituições predominantes (as regras do jogo) determinam os comportamentos dos atores, os quais, por sua vez, produzem resultados políticos e sociais.”.

Buscando entender, portanto, quais regras do jogo político ou quais mudanças institucionais podem ter influenciado o comportamento dos atores, existem dois marcos políticos importantes para a discussão de orçamento, presidencialismo e governabilidade: (i) a característica regimental dentro da Câmara dos Deputados; e (ii) a criação da impositividade das emendas em 2015.

No que tange ao primeiro aspecto, a regimentalidade que organiza o processo legislativo divide o trabalho em frentes parlamentares, cada uma com diferentes atribuições - e hierarquias - na promulgação de um projeto. Os Artigos 51 e 52 da Constituição Federal de 1988 estabelecem as funções e atribuições de cada casa legislativa, bem como decretam a elaboração de seus respectivos regimentos internos. Dada a autonomia de organização para o Poder Legislativo, estabeleceram-se diferentes fóruns de decisão para a tramitação de um projeto. Assim, as Comissões Permanentes são as responsáveis por analisar, emendar e corrigir um projeto de lei antes da votação em plenário. Neste grupo, existe um parlamentar relator, a quem cabe incorporar ou rejeitar as emendas propostas pela comissão especial.

No âmbito deste trabalho, pensar sobre as características deste regimento interno é importante, uma vez que existe uma comissão responsável apenas pela análise do Projeto de Lei Orçamentária, chamada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Ou seja, existe um grupo de parlamentares especializados no tema de orçamento público, dentre eles um relator, que irá analisar e modificar a proposta de lei orçamentária para o ano seguinte. Este trabalho é realizado junto ao Presidente da Câmara, ator com maior poder de decisão dentro da Câmara dos Deputados.

Considerando os anos da análise, os relatores do orçamento para 2019, 2020, 2021 e 2022 foram deputados dos partidos Partido Social Democrático (PSD) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB); e os presidentes da Câmara, dos partidos Democratas (DEM) e Progressistas. De acordo com o Gráfico 3 apresentado na seção 6.1, todos estes partidos, à exceção do DEM, podem ser considerados como partidos do bloco parlamentar do Centrão, entendido como um conjunto de partidos políticos, com ideologia política pouco especificada e que orienta suas atividades de maneira a aproximar-se do poder federal, seja ele regido por qualquer governo, para adquirir vantagens políticas - logo, são estratégicos na negociação de coalizões.

No que se refere à mudança institucional de impositividade das emendas, a Emenda Constitucional nº 86/2015 determinou que o orçamento para execução de emendas individuais (RP6) não precisaria mais de aprovação do Poder Executivo. Essa imposição deu ao Poder Legislativo maior acesso aos recursos que antes ficavam sob o controle do

Executivo, dificultando a utilização das emendas como um artefato da negociação para a formação de coalizões.

Bonfim, Luz e Vasquez (2023), ao analisarem as mudanças propostas pela Emenda Constitucional e o quadro de proposição de emendas anterior e posteriormente a sua promulgação, demonstram que fazer parte da coalizão para executar emendas se tornou menos importante do que antes, ao mesmo tempo em que essa execução de emendas individuais aumentou.

Assim, a dominância do Poder Executivo diminuiu após essa mudança institucional. Em outros termos, tendo fortalecido o papel do Poder Legislativo neste âmbito, a negociação por parte do Executivo para formação de coalizões demanda maior esforço e habilidade, reconfigurando o padrão de interação que existia entre os dois poderes até então.

Diante destas regras institucionais e considerando as ações, falas e posicionamentos tomados pelo ex-presidente Jair Bolsonaro ao longo de seu mandato, é possível observar que este, apesar de alegar não fazer a “velha política”, rendeu-se a uma negociação implícita com parlamentares através da alta liberação de emendas de relator. Tendo conhecimento do processo legislativo e estando articulado aos deputados relatores das comissões, mais de 50 bilhões de reais foram liberados sem transparência para beneficiar parlamentares, ainda que não houvesse a formação explícita de uma coalizão interpartidária - seguindo os critérios de Figueiredo (2007) de formalização das coalizões, utilizada para organizar os dados do CEBRAP trazidos na Tabela 1.

Diante de um Congresso próximo ideologicamente, como é possível se caracterizar a partir do Gráfico 3, a formação de uma coalizão formal, concedendo ministérios e construindo uma agenda conjunta não foi construída pelo então presidente. Isso não significa dizer que não foram realizadas negociações entre o ex-presidente e a Câmara dos Deputados, pois como mostram os dados, há significância na relação entre o valor despendido para o Orçamento Secreto e a taxa de propostas aprovadas. O indício é de que, ao invés de trabalhar os acordos no “atacado”, estes foram feitos no “varejo”, reforçando a ideia de que Bolsonaro estaria, de fato, abrindo mão de uma forma antiga de fazer política - quando, na verdade, as mesmas estratégias eram empregadas por trás dos panos.

Portanto, ao negociar individualmente com os parlamentares, Bolsonaro permitiu que o Poder Legislativo se fortalecesse ainda mais na articulação de suas ações coletivas. Partindo da análise de Figueiredo e Limongi (1999) de que a coordenação é garantida em uma lógica de bases institucionais, quando se fortalece em demasia o Legislativo, enfraquece-se o Executivo. Fomentando as trocas de maneira individualizada, o ex-presidente abdicou da

característica fundamental de operação do presidencialismo de coalizão: a formação de uma aliança que une os interesses de ambos os poderes, Executivo e Legislativo, para aprovação de uma agenda compartilhada. Se afastando dessa característica institucional, Bolsonaro viabilizou o fortalecimento do Poder Legislativo para uma atuação coletiva, o que limita a margem de acordos propostos pelo Poder Executivo e cria uma nova configuração para formação de coalizões entre os poderes a partir de então.

Recuperando a hipótese da pesquisa de que ocorreram alterações na relação entre Executivo e Legislativo após a utilização dessa forma de negociações, foi possível observar que, ao terceirizar a formação de coalizões ao Congresso através dos parlamentares, e não via partidos, reconfigura-se a lógica de relação entre os poderes, esvaziando inclusive a posição dos líderes partidários.

7. Considerações Finais

Na história política brasileira recente, especialmente marcada pela promulgação da Constituição Federal de 1988, o orçamento público do país tem sido espaço de disputas para utilização desta ferramenta como instrumento de priorização das preferências políticas dos atores. Da mesma forma, as instituições têm se consolidado como o espaço pelo qual a ação individual e coletiva se organiza para acontecer diante das regras do jogo estabelecidas. Estes dois ambientes de conflito são, portanto, de praxe para a compreensão das conjunturas sociais e econômicas da contemporaneidade.

Logo, o estudo institucional articulado com a investigação orçamentária é de suma importância para a agenda de pesquisa contemporânea da Ciência Política. Este trabalho pretendeu, portanto, aproximar essas duas temáticas a partir de um recorte específico da política brasileira - conjuntura que, durante o processo de realização da pesquisa, ainda tinha consequências em voga.

Assim, a escolha do Orçamento Secreto como objeto de estudo considerou justamente o debate na opinião pública em torno da margem nas regras do jogo político em que foi possível acontecer este meio de captura orçamentária. O presente trabalho identificou quais condicionamentos institucionais contribuíram para este fim, tendo em vista o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Justamente, a discussão teórica em torno deste conceito tem duas principais tendências explicativas: uma de cunho mais conservador, vendo negativamente a operação do sistema nesses moldes; e uma menos pessimista sobre o exercício das instituições e a relação entre Executivo e Legislativo.

Como apresentado na discussão inicial deste trabalho, os estudos de Abranches (1988) e Mainwaring (1993) traçam maiores preocupações sobre o desenho institucional do Brasil, argumentando que a agregação de multipartidarismo, federalismo e presidencialismo traria grandes riscos para a estabilidade do regime. Contudo, o avanço dos estudos sobre o tema demonstrou que não apenas o sistema operava sem paralisia decisória, como também as políticas aprovadas eram de uma agenda compartilhada entre a coalizão - essa perspectiva tem início com os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1999; 2008) e é complementado com a tese de Freitas (2016).

Ou seja, as condições políticas criadas, especialmente pela Constituição Federal de 1988, contribuíram para que Executivo e Legislativo dividissem as responsabilidades de governo ao pactuarem uma aliança - daí a importância de refletir sobre o papel do orçamento nas negociações. O quarto item deste trabalho descreveu, em linhas gerais, o funcionamento do orçamento público brasileiro, caracterizando as principais leis de promulgação da verba, e

as principais emendas que podem ser propostas para executar ou corrigir a proposta. Foi a partir deste entendimento que se analisou como são dadas as imbricações entre presidencialismo de coalizão e orçamento: apesar de ser responsabilidade integral do Executivo, o Legislativo tem a possibilidade de intervir no quadro orçamentário através das emendas (Figueiredo; Limongi, 2008), aspecto que suscitou a reflexão sobre o uso indiscriminado de emendas de relator na governança bolsonarista na seção seguinte.

Cabe destacar novamente que as emendas de relator foram pensadas para um uso pontual e específico. Contudo, como mostraram as visualizações trazidas no item 5, este uso foi mais incisivo e significativo do que o pretendido pela norma, criando um novo padrão para o empenho desses recursos considerando a série histórica desde 2015.

Tendo em vista o que foi trabalhado teoricamente sobre o presidencialismo de coalizão, e o que foi descrito estatisticamente sobre o governo do ex-presidente, a análise de regressão linear simples visando testar quanto o Orçamento Secreto influenciou o gerenciamento da coalizão no governo de Jair Bolsonaro demonstrou que existe uma correlação significativa entre essas duas variáveis.

Nesse sentido, o panorama quantitativo permitiu analisar criticamente a discussão teórica que embasou o trabalho desde o início. A impressão de que o Orçamento Secreto seria um produto da má coordenação de Jair Bolsonaro é recorrente na opinião pública como mostrado neste trabalho através de manchete na Revista Piauí (2022). Da mesma forma, o entendimento da lógica “libera e aprova” para explicar a governabilidade do ex-presidente através do Orçamento Secreto também é uma justificativa frequente para a defraudação, aqui exemplificado através do trabalho de Silva e Teixeira (2022), mas não exclusivo deste.

Todavia, entender que o processo se resume a liberar recursos e aprovar políticas cai em uma simplificação de um processo legislativo bastante multifacetado, além de ir de encontro com o que já foi consolidado por Freitas ao demonstrar que a agenda e as responsabilidades de governo são divididas entre as partes que compõem a coalizão (Freitas, 2016). Além disso, o argumento de que uma má coordenação poderia prejudicar o andamento da coalizão, sem que seus custos tivessem o retorno pretendido (Bertholini; Pereira, 2017), apesar de uma explicação válida, não é a única para o objeto desta pesquisa. Como apresentado junto aos resultados, existem dois marcos importantes na institucionalidade que contribuíram para que o Orçamento Secreto tenha acontecido nos moldes em que aconteceu: a impositividade das emendas individuais pela EC nº 86/2015; e a regimentalidade interna da Câmara dos Deputados que organiza o trabalho dos parlamentares em comissões.

Embasando-se no paradigma do neoinstitucionalismo racional (Immergut, 1996; Tsebelis, 1997; Hall; Taylor, 2003; Peres, 2008), assumiu-se que as características ou mudanças nas regras do jogo influenciaram a forma pela qual agiram os atores. Logo, o padrão de interação entre Executivo e Legislativo é alterado de acordo com esses dois fatores: seja ao aumentar a amplitude de atuação do Legislativo nas decisões sobre o orçamento; seja ao retirar parte do poder de barganha do Executivo ao impor obrigatoriedade de emendas.

Isso implicou pensar na articulação de uma coalizão por Bolsonaro - de acordo com a metodologia de Figueiredo (2007) e com a base de dados legislativos do CEBRAP (2021), não houve, de fato, a criação de uma coalizão formal por parte do ex-presidente. O trabalho de Figueiredo foi construído minuciosamente observando qual é o processo de decisão partidária para compor a coalizão ou não no interior dos partidos brasileiros, criando um critério para determinar a pactuação explícita de coalizões.

Portanto, seguindo estes parâmetros, não foi criada, de fato, uma coalizão formal que permitisse ao ex-presidente aprovar uma agenda de políticas. Novamente, o aspecto da formalidade da coalizão, tendo em vista o reconhecimento público da aliança, é imprescindível. Apesar disso, a liberação dos recursos para emendas RP9 aconteceu interna e individualmente entre o ex-presidente e membros parlamentares do Centrão, como também detalhado na discussão dos resultados. Ou seja, a não existência de uma coalizão formal do Executivo não significou que não houveram movimentações internas visando contribuir para a construção de um suporte parlamentar - o que mostrou quanto a formação de alianças ainda é mecanismo de praxe na política brasileira. Todo esse processo de negociação individual culminou no fortalecimento do Poder Legislativo, uma vez que a combinação dos interesses entre Executivo e Legislativo, elemento fundamental da formação de coalizões, foi desconsiderada em um processo de negociação que priorizou a articulação direta, no “varejo”, com os parlamentares. Cabe destacar que a negociação através de vias coletivas é aspecto fundamental da literatura sobre o presidencialismo de coalizão, mas que foi reconfigurado diante da forma de governo estabelecida no mandato de Jair Bolsonaro.

Em suma, a presente pesquisa destinou-se à exploração de questões pertinentes ao conceito de presidencialismo de coalizão, importante na agenda de pesquisa da Ciência Política e em voga nas discussões contemporâneas. Observou-se sua ressignificação na conjuntura política e orçamentária do governo de Jair Bolsonaro, considerando aspectos firmados na literatura sobre o processo de formação de coalizões. Foram mobilizadas técnicas de pesquisa que revelaram a importância do relator-geral na determinação de importantes

aspectos da política cotidiana, o que leva a continuidade de uma agenda de pesquisa que investigue sobre o papel deste relator na dinâmica política brasileira.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, pp. 5-34.
- BARBETTA, P. A. Estatística Aplicada às Ciências Sociais. 1. ed. Florianópolis, SC: Editora da UFSC, 2014.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 2017.
- BONFIM, R.; LUZ, J. H.; VASQUEZ, V. Mandatory Individual Amendments: a Change in the Pattern of Executive Dominance in the Brazilian Budgetary and Financial Cycle. *Brazilian Political Science Review*, v. 17, n. 2, p. e0001, 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Entendendo o orçamento. Brasília: CONOF. Cartilha. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Técnica nº 63/2021: Emendas de Relator - Subsídios quanto aos aspectos orçamentários. Brasília, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-63-de-2021_-emendas-de-relator_-subsidijs-aspectos-orcamentarios-_versao-preliminar
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Técnica nº 01/2023. Emendas de Relator no Processo Orçamentário. Repercussão da decisão do STF - ADPF 850, 851, 854 e 1.014 e da EC nº 126/2023. Brasília, 2022.
- FIGUEIREDO, A. Government Coalitions in Brazilian Democracies. *Brazilian Political Science Review*, p. 182–216, 2007.
- FIGUEIREDO, A. C.; CANELLO, J.; VIEIRA, M.. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. *Dados*, v. 55, n. 4, p. 839–875, out. 2012.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- FREITAS, A. Presidencialismo da coalizão. Rio de Janeiro: Editora Konrad Adenauer Stiftung, 2016.
- GADELHA, S. R. B. Introdução ao Orçamento Público. Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2017.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, nº 58. São Paulo: CEDEC, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10_n58.pdf.

IMMERGUT, E. M. As Regras do Jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. *RBCS*, v. 11, n. 30. São Paulo: ANPOCS, 1996. Disponível em: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/30/rbcs30_13.pdf.

LAHUERTA, M. The Brazilian political model and its federative coordination dilemmas. In: ESPADINHA, M. A. (org.). *Law and Social Sciences - Proceedings of the first seminar*. 1ed. Macau - China: Editora da Universidade de Macau, 2009.

LEITE, R. R. A. Emendas Parlamentares. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica: Brasília, 2022.

MAINWARING, S. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, n. 28, 1993, pp. 1-42.

NIPE CEBRAP (2021). Banco de Dados Legislativos do CEBRAP. Visitado em 16/01/2024. Disponível em <https://bancodedadoslegislativos.com.br>.

PERES, P. S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 23, nº 68. São Paulo: ANPOCS, out. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000300005>.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 137-162, jun. 2011. Acesso em 17 dez de 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/rt9WQH4WMj5MZk9vFGJ33rb/?format=pdf&lang=pt>.

REVISTA PIAUÍ. Orçamento Secreto, o novo nome da corrupção. Esquema garantiu apoio no Congresso e permitiu a Bolsonaro escapar do impeachment. Publicação online, 28 out 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/orcamento-secreto-o-novo-nome-da-corrupcao/>.

SANTOS, F. Patronagem e poder na agenda política brasileira. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997, pp. 1-22.

SANTOS, J. M.; ANDRADE, E. Bolsonaro, ao lado de Collor e aliado ao centrão, diz que velha política ficou pra trás. *Folha de São Paulo*, 17 de maio de 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/05/bolsonaro-ao-lado-de-collor-e-aliado-ao-centra-o-diz-que-velha-politica-ficou-pra-tras.shtml>. Acesso em: 3 nov. 2023.

SILVA, M. F. G. da; TEIXEIRA, M. A. C. A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 27, n. 86, p. 1-13, 2022. DOI: 10.12660/cgpc.v27n86.85574. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/85574>. Acesso em: 3 nov. 2023.

SILVA, M. M. B. da. Existe um eleitor do centrão? Clientelismo, força eleitoral e os partidos do centrão. In: INÁCIO, M.; OLIVEIRA, V. Democracia e eleições no Brasil. Para onde vamos. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 141-161.

TORAL, G. How Patronage Delivers: : Political Appointments, Bureaucratic Accountability, and Service Delivery in Brazil. *American Journal of Political Science*, Vol. 00, No. 0, November 2022, pp. 1–19. Acesso em 03 jan 2024. Disponível em: https://www.guillermotoral.com/benefits_of_patronage.pdf.

TSEBELIS, G. Processo Decisório em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, no 34. São Paulo: ANPOCS, 1997. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.

USAID. Conducting Mixed-Method Evaluations. Technical Note: Monitoring and Evaluation Series. June, 2013.