A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS*

PREARRANGEMENT OF THE BUDGET PROCESS IN THE BRAZILIAN STATE ASSEMBLIES

RESUMO

Os governadores brasileiros têm fortes poderes institucionais e possuem recursos consideráveis para formar e sustentar coalizões parlamentares. Sabe-se pouco, no entanto, sobre o modo como se dá a organização do processo legislativo nos estados, e isso tem claras implicações para os custos de transação a serem arcados pelos governadores. Este artigo analisa a organização do processo orçamentário nas Assembleias Legislativas estaduais, bem como a liberdade para emendar o orçamento que os deputados estaduais possuem. O processo orçamentário no nível federal brasileiro é usado como base de comparação. Descobriu-se que metade dos estados tem processo orçamentário tão centralizado quanto no nível federal. Cinco estados são mais centralizados e oito, menos centralizados. Quanto à liberdade de emendamento parlamentar ao orçamento, quinze estados elencam poucas restrições substantivas ao emendamento orçamentário quando comparados ao nível federal. Essas diferenças possuem claras implicações tanto para a análise da política fiscal dos estados quanto para estudos sobre formação e manutenção de coalizões estaduais.

PALAVRAS-CHAVE Processo orçamentário, Assembleias Legislativas, governadores, Legislativo, coalizões estaduais.

Sérgio Praça srpraca@uol.com.br

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo; professor adjunto de Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC; professor adjunto do Bacharelado de Políticas Públicas no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC

Texto submetido no dia 26.09.2011 e aprovado em 18.06.2012

ABSTRACT *Brazilian governors are usually deemed institutionally strong and holders of significant political resources that help form and maintain legislative coalitions in the state assemblies. It is not yet clear, however, the extent to which governors need to bargain and negotiate in the assemblies. Legislative organization is clearly one of the factors that help explain how costly these transactions are. This essay analyzes how the budget process in Brazilian State Assemblies is organized. The main findings are that most assemblies are as centralized as at the federal level and that state deputies are, at least legally, in a better position to amend the budget than their counterparts at the federal level. This has clear implications for the political economy of Brazilian states and coalition management at the subnational level.*

KEYWORDS *Budget process, Brazilian State Assemblies, governors, Legislative organization, coalition management.*

* Este artigo foi escrito no âmbito do projeto temático "Instituições Políticas e Gastos Públicos: um estudo dos estados brasileiros", financiado pela Fapesp e realizado pelo Centro de Política e Economia do Setor Público (Cepesp) da FGV-SP. Agradeço à Fapesp pela bolsa de pós-doutorado que permitiu a realização da pesquisa aqui apresentada.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

APRESENTAÇÃO

A ideia de que as instituições são cruciais para definir processos resultados políticos têm encontrado larga recepção na ciência política brasileira recente. O avanço no entendimento das instituições políticas do país no nível federal trouxe clareza sobre perguntas como: por que certas legislações são aprovadas e outras não; por que certos partidos são incluídos nos ministérios; por que e como o federalismo afeta as finanças públicas; e muitas outras. Falta, no entanto, a mesma clareza sobre as instituições dos sistemas políticos estaduais[1].

A literatura até agora costuma afirmar que governadores brasileiros têm fortíssimos poderes institucionais e de outros tipos. Isto é verdade, certamente, no nível constitucional. Os governadores têm iniciativa legislativa exclusiva sobre áreas fundamentais (como a organização da burocracia e o orçamento), têm, em geral, a prerrogativa de enviar projetos de lei com urgência constitucional para as Assembleias e podem nomear e demitir funcionários da burocracia estadual, obedecendo a certos limites (PEREIRA, 2001)[2]. Além disso, há um importante debate, ainda inconcluso, sobre o possível papel de governadores como *veto players* no nível federal (ABRUCIO, 1998a; ARRETCHE, 2007; CHEIBUB *et al.*, 2009).

A literatura internacional sobre relações Executivo-Legislativo confere grande relevância às regras regimentais que organizam os trabalhos parlamentares e a interferência formal ou informal do Executivo na tramitação de projetos de lei (COX, 2000, 2006; DÖRING, 2001). Não sabemos ainda, salvo estudos de caso pontuais, como coalizões são formadas e manejadas nos estados, nem como as regras legislativas organizam o processo decisório. Este artigo concentra-se em entender se, à semelhança do que ocorre no nível federal (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), os governadores brasileiros encontram, nas Assembleias Legislativas, desenhos institucionais que facilitam seu trabalho de governar.

O objetivo é preencher esta lacuna no que diz respeito às regras que organizam a etapa legislativa do processo orçamentário. Três perguntas orientam esta pesquisa: i) Qual é o grau de centralização do processo orçamentário e liberdade de emendamento parlamentar nas Assembleias Legislativas brasileiras?; ii) Como esta centralização (ou falta dela) afeta o controle da coalizão governista sobre o processo legislativo?; iii) Qual é o impacto que a centralização orçamentária (ou falta dela) tem para o desempenho econômico estadual? A primeira pergunta será respondida neste artigo, em conjunto com uma discussão sobre a liberdade de emendamento orçamentário encontrada nos parlamentos estaduais. A segunda e terceira perguntas poderão ser respondidas em estudos futuros, pois exigem dados ainda não coletados sistematicamente.

Por que vale estudar a centralização do processo orçamentário e a liberdade de emendamento? Um dos motivos é porque ainda sabemos pouco sobre os efeitos que instituições legislativas têm nas políticas fiscais dos estados, e estudos sobre isso são urgentes até por questões de *policymaking*[3]. Outro motivo é que são esses os dois eixos básicos do trabalho parlamentar no orçamento (WEHNER, 2006).Vale frisar que a literatura especializada define como "instituições orçamentárias" as regras e regulações que definem a redação, aprovação congressual e implementação da lei orçamentária (ALESINA e PEROTTI, 1999, p. 14-15). A primeira e terceira etapa são tipicamente realizadas, em países que adotam o modelo orçamentário autorizativo[4], pelo Poder Executivo, com interferência parlamentar pouco transparente. Estudos sobre como orçamentos de secretarias estaduais são organizados e barganhados no interior do Executivo seriam também extremamente relevantes.

(cc) BY-NC-ND

Este artigo está organizado em quatro seções. A primeira trata da centralização orçamentária nas Assembleias Legislativas brasileiras, tendo o objetivo de discutir o que a literatura especializada afirma sobre centralização institucional do processo orçamentário, quais as hipóteses aventadas pelos estudiosos sobre os efeitos da centralização e, por fim, como os parlamentos estaduais se organizam nesse aspecto. A segunda seção discute as restrições e exigências relativas ao emendamento orçamentário nos estados brasileiros. O objetivo é identificar em quais estados as regras de emendamento são mais restritas e em quais estados há mais liberdade para que deputados estaduais emendem o orçamento. As regras orçamentárias no nível federal brasileiro serão comparadas às estaduais tanto em relação à centralização quanto à liberdade para emendar. A terceira seção descreve o processo orçamentário no estado de São Paulo, aplicando alguns dos argumentos das seções anteriores a este caso. Por fim, a quarta seção indica algumas das conclusões parciais da pesquisa e caminhos a serem seguidos no futuro.

1. CENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

A literatura sobre o impacto de instituições em escolhas econômicas governamentais e os resultados fiscais (e substantivos) dessas escolhas é bastante grande e diversa (ALT e LOWRY, 1994; HELLER, 1997; BALDEZ e CAREY, 1999; RICCIUTI, 2004; BAWN e ROSENBLUTH, 2006; IVERSEN e SOSKICE, 2006; MACDONALD, 2008). Alguns estudiosos consideram o tipo de desenho institucional – se centralizado ou descentralizado – como um dos fatores que impactam resultados substantivos do governo (CRAIN e MURRIS 1995; ALESINA *et al*. 1999; AMORIM NETO e BORSANI, 2004; SHAH, 2005; HALLERBERG *et al*. 2007).

Para entender os mecanismos por meio dos quais isso pode ocorrer, é fundamental explicar o conceito de "governança fiscal". A governança fiscal é composta pelo arcabouço institucional que busca resolver o problema *common pool* das finanças públicas. Hallerberg *et al.* (2009, p. 3-4) definem esse problema do seguinte modo. Os governos gastam o dinheiro organizado em um fundo geral de receitas obtidas com a cobrança de impostos dos cidadãos em geral. As receitas são direcionadas, então, a políticas para grupos específicos da sociedade. O fato de o grupo de pessoas que paga pelas políticas ser muito maior do que o grupo de pessoas que se beneficia das políticas implica divergência entre os benefícios para a sociedade em geral e grupos sociais menores. Essa incongruência é o problema *common pool* das finanças públicas, que causa pressão nos representantes políticos para aumentar os gastos para essas políticas direcionadas de um modo longe do ideal para a sociedade como um todo, podendo levar a déficits fiscais recorrentes.

A governança fiscal é o conjunto de instituições que pode solucionar o problema *common pool*. Caso os representantes políticos tenham visão abrangente dos custos e benefícios de suas decisões fiscais, esse viés deficitário pode ser bastante reduzido. É esse o principal papel do processo orçamentário para o sistema político. Para Hallerberg *et al*., (2009, p. 4), um processo orçamentário centralizado contém elementos que induzem os representantes a adotar uma visão abrangente do processo fiscal. Grande parte dos estudos que tratam de centralização das instituições orçamentárias afirma que, quanto maior a centralização, menores os gastos públicos[5] (CRAIN e MURRIS, 1995; HELLER, 1997; BRADBURY e CRAIN, 2001; HALLERBERG *et al.*, 2007).

A medida de "centralização de instituições orçamentárias", no entanto, pode variar bastante.

(cc) BY-NC-ND

Alguns estudos levam em conta simplesmente se o Legislativo é unicameral ou bicameral (HELLER, 1997; BRADBURY e CRAIN, 2001) e o tamanho do Legislativo (MACDONALD, 2008). Dada a diversidade de definições sobre centralização do processo orçamentário, foco duas abordagens bastante citadas – Alesina *et al*. (1999) e Hallerberg *et al*. (2009) – e representativas da literatura.

Para Alesina *et al*. (1999), um processo orçamentário centralizado é aquele no qual o Legislativo não pode expandir o tamanho do orçamento nem o déficit, e no qual o ministro responsável pela economia desempenha um papel importante na negociação orçamentária, limitando as prerrogativas dos demais ministros. Este segundo ponto é chamado por Hallerberg *et al.* (2009) de método de "delegação" para o ministro da Fazenda, em oposição ao método do "contrato", por meio do qual atores políticos, geralmente partidos políticos, firmam um acordo com metas fiscais agregadas para um ano ou mais. São esses os dois tipos de centralização orçamentária considerados por Hallerberg *et al.* (2009).

A ausência de preocupação com a tramitação legislativa do orçamento para além do emendamento feito por parlamentares é conspícua. Afinal, é inegável que em regimes multipartidários os custos de transação entre atores políticos dentro do Legislativo podem afetar enormemente os resultados políticos. O processo orçamentário não é diferente. Os dois estudos citados acima ignoram a importância de regras regimentais na definição de resultados fiscais. Em outras palavras, os analistas não levam em conta que a negociação entre o potencialmente poderoso ministro da Fazenda e o Legislativo pode ser afetada por fatores como a existência de mais de uma comissão com atribuições sobre o orçamento e os poderes conferidos ao relator do orçamento. Essa ausência se justifica em estudos que tratam apenas de sistemas parlamentaristas, nos quais a relação Executivo-Legislativo tende a ser simbiótica, de dependência mútua[6]. Mas não se justifica no caso de presidencialismos multipartidários como o brasileiro.

Propostas de estudo sobre o orçamento brasileiro adaptam a lógica dos estudos acima de maneira incompleta e parcial [à exceção de Figueiredo e Limongi (2008) e Tollini (2009)]. Schneider (2006, p. 407), por exemplo, identifica processos orçamentários "democráticos" (aqueles que são desenhados de maneira colegiada, estão livres ao emendamento parlamentar e são implementados de modo *accountable*) e processos orçamentários "autocráticos" (desenhados quase inteiramente pelo ministro responsável pela economia, bastante fechados ao emendamento e interferência parlamentar, e implementados de modo obscuro, incontrolável pelos parlamentares e pela sociedade) nos estados brasileiros. Essa proposta é interessante, mas ignora, além de possíveis diferenças na formação de coalizões de governo que possam afetar o processo orçamentário[7], variações regimentais na tramitação legislativa do orçamento.

Exponho, portanto, duas medidas que permitem considerar de modo mais completo o impacto de conflitos políticos endógenos ao Legislativo (e possivelmente à coalizão governista) sobre os processos orçamentários estaduais. A primeira é uma medida de centralização orçamentária e a segunda, exposta na seção 2 deste artigo, é uma medida de liberdade para emendar o orçamento.

Há dois conjuntos básicos de escolhas institucionais plausíveis sobre a maneira como organizar a tramitação legislativa do orçamento: organização descentralizada ou organização centralizada. Interessaria fortemente à coalizão governista dentro do Legislativo estabelecer uma comissão centralizada, pois os Regimentos Internos das Assembleias Legislativas brasileiras dispõem, sem exceção, que as comissões são compostas de acordo com critérios de proporcionalidade partidária. A estratégia do governador pode ser a de

(cc) BY-NC-ND

formar coalizão com os partidos de maior bancada na Assembleia Legislativa[8]. Caso isso seja feito, o governador provavelmente assegura apoio suficiente dentro da comissão orçamentária para influenciar a nomeação do relator do orçamento. Considerando que é menos custoso negociar com um ator do que com vários, quanto mais poderoso o relator do orçamento, melhor para os objetivos substantivos da coalizão.

A oposição, por sua vez, seria contra um relator orçamentário poderoso e a favor de uma organização descentralizada[9]. Afinal, já que a comissão orçamentária seria controlada pela coalizão, parlamentares oposicionistas teriam mais oportunidades para interferir no orçamento se outras comissões tivessem mais poder. Supondo que a comissão orçamentária seja única e não compartilhe atribuições relativas ao orçamento com outras comissões legislativas, a oposição terá interesse em fortalecer as prerrogativas dos relatores parciais que auxiliem o relator do orçamento, pois ao menos alguns desses relatores parciais não deverão ser indicados pela coalizão[10].

O nível federal serve como base para pensarmos os processos orçamentários nos estados. O cenário "Centralização completa" seria composto

Tabela 1 – **Centralização do processo orçamentário no nível federal no Brasil, 1988-2008**

	CENTRALIZAÇÃO COMPLETA	CENTRALIZAÇÃO PARCIAL	DESCENTRALIZAÇÃO PARCIAL	DESCENTRALIZAÇÃO COMPLETA
I) EXISTÊNCIA DA COMISSÃO ORÇAMENTÁRIA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SUBCOMISSÕES	Uma única comissão cuida do orçamento, sem subcomissões (1988-2001)	Uma única comissão cuida do orçamento, mas há subcomissões institucionalizadas (2001-)	Comissão orçamentária cuida do orçamento, junto com comissões temáticas	Comissões temáticas cuidam do orçamento
II) PODER DO RELATOR-GERAL PARA EMENDAR O ORÇAMENTO	Relator-geral é o único a emendar orçamento	Relator-geral pode emendar orçamento sem limites, assim como outros parlamentares	Relator-geral pode emendar o orçamento com limites, assim como outros parlamentares (1988-)	Relator-geral não pode emendar o orçamento
III) PODER DO RELATOR-GERAL PARA ESTIMAR A RECEITA	Relator-geral estima receita, sem fiscalização (1988-2001)	* Relator-geral estima receita, auxiliado por subcomissão específica (2001-2006). * Há relator da Receita indicado de acordo com a proporcionalidade partidária (2006-)	Há relator da Receita indicado pela oposição	Receita é estimada por comissões temáticas
IV) RELAÇÃO RELATOR-GERAL E RELATORES SETORIAIS	Não há relatores setoriais; relator-geral trabalha sozinho	Relator-geral trabalha com relatores setoriais pouco poderosos (1988-2006)	Relator-geral trabalha com relatores setoriais muito poderosos (2006-)	Apenas relatores setoriais cuidam do orçamento

Fonte: Praça (2010).

(cc) BY-NC-ND

de: i) comissão orçamentária como única responsável pelo orçamento; ii) relator do orçamento com poder para propor emendas; iii) relator do orçamento com poder para estimar a receita, e iv) inexistência de relatores setoriais, ou relatores setoriais com pouco poder *vis-à-vis* ao relator-geral do orçamento. A Tabela 1, abaixo, mostra, entre parênteses, os períodos em que cada escolha foi adotada no nível federal brasileiro.

Nota-se que há uma mescla de escolhas institucionais sobre a centralização do processo orçamentário, com a tendência recente de descentralização mediante o fortalecimento dos relatores setoriais. Vale notar também que de 1988 a 1993 o relator-geral do orçamento era o principal responsável por organizar acordos com o Executivo, mas não era *accountable* a ele. Não podia ser considerado um agente do Executivo por não exibir grande preocupação com aspectos macroeconômicos. Não escrevia seu parecer preliminar de modo detalhado e fazia regras próprias ou seguia resoluções congressuais bastantes vagas. Em contraste, de 1994 em diante, o relator-geral tornou-se agente do Executivo e *accountable* a ele[11]. Passou a assinar pareceres preliminares detalhados, revelando interesse e preocupação com a macroeconomia. Além disso, começou a seguir fielmente os principais pontos das resoluções congressuais que regulamentam a tramitação legislativa do orçamento.

O poder de o relator-geral emendar o orçamento foi usado de modo corrupto no período dos "anões do orçamento", que vigorou de 1988 a 1993. Mais recentemente, tem sido usado para resolver conflitos intracoalizão, deixando de configurar uma oportunidade para que o relator-geral insira, sem anuência dos demais membros da comissão orçamentária, emendas que são apenas de seu interesse. A questão da estimativa de receita será tratada na seção 2, pois está relacionada ao emendamento parlamentar de modo geral. Por fim, a relação do relator-geral com relatores setoriais era, no início, bastante desigual e informal. No período logo após 1988, não havia regras que determinassem quantos relatores setoriais seriam indicados para tratar do orçamento de áreas específicas. Hoje são posições mais institucionalizadas: há dez relatores setoriais dotados de atribuições específicas, relativamente fortes em relação ao relator-geral – embora este ainda ocupe lugar proeminente no processo orçamentário federal.

Como está organizado o processo orçamentário nas Assembleias Legislativas dos estados brasileiros? A leitura das Constituições Estaduais e Regimentos Internos revela a situação exposta na Tabela 2.

Em 20 das 27 assembleias, a única comissão que trata do projeto de lei orçamentária é a comissão com competências específicas relativas às finanças públicas. Em três estados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraíba), a participação de outra comissão – no caso, a Comissão de Constituição e Justiça, CCJ – é obrigatória. Em quatro estados (Roraima, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo), a participação de outras comissões é opcional. Nesses últimos estados, claramente há espaço para ações informais que podem tanto diminuir a interferência de parlamentares de outras comissões no processo orçamentário (com o Executivo pressionando, por exemplo, para que essas comissões não realizem audiências sobre o orçamento) quanto aumentá-la.

Em 24 dos 27 estados, não há clareza sobre o poder do relator-geral do orçamento para emendar unilateralmente o orçamento. No Distrito Federal, Goiás e Rio Grande do Sul, há a possibilidade de "emenda do relator". No nível federal, sobretudo na época dos "anões do orçamento", essa instituição teve bastante importância. A certa altura, o relator-geral do orçamento federal, João Alves, propôs mais de 300 "emendas de relator" ao orçamento, a imensa maioria delas tratando de projetos que beneficiariam sua base eleitoral. Mas

(cc) BY-NC-ND

Tabela 2 – **Centralização orçamentária nos estados brasileiros**[12]

	I) NÚMERO DE COMISSÕES ORÇAMENTÁRIAS	II) RELATOR-GERAL PODE EMENDAR ORÇAMENTO?	III) RELATOR-GERAL É O ÚNICO RELATOR?	IV) COMISSÃO ORÇAMENTÁRIA DECIDE SOBRE EMENDAS?
Acre	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não
Alagoas	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim (a)
Amapá	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não há clareza
Amazonas	Uma	Não há clareza	Não; Há relatores parciais (b)	Sim (c)
Bahia	Uma	Não há clareza	Não há clareza	Não há clareza (d)
Ceará	Uma	Não há clareza; Relatores parciais podem emendar	Não; Há relatores parciais	Sim (e)
Distrito Federal	Uma	Sim	Não; Há relatores parciais	Não há clareza
Espírito Santo	Uma, mas outras comissões podem realizar audiências sobre orçamento (f)	Não há clareza	Sim	Sim
Goiás	Uma	Sim	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não (g)
Maranhão	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim
Mato Grosso	CCJ também analisa (h)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não – CCJ analisa
Mato Grosso do Sul	CCJ também analisa (i)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não – CCJ analisa
Minas Gerais	Uma, mas dois membros de outras comissões têm direito a votar parecer da comissão orçamentária (j)	Não há clareza	Não há clareza	Não há clareza
Pará	Uma	Não há clareza	Não há clareza	Sim
Paraíba	Após votação em plenário, PLOA segue para redação final na CCJ (k)	Não há clareza	Não há clareza	Sim
Paraná	Uma (l)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim
Pernambuco	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional (m)	Sim

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 2 – **Centralização orçamentária nos estados brasileiros**[12] (continuação)

	I) NÚMERO DE COMISSÕES ORÇAMENTÁRIAS	II) RELATOR-GERAL PODE EMENDAR ORÇAMENTO?	III) RELATOR-GERAL É O ÚNICO RELATOR?	IV) COMISSÃO ORÇAMENTÁRIA DECIDE SOBRE EMENDAS?
Piauí	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não há clareza
Rio de Janeiro	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não há clareza
Rio Grande do Norte	Uma, mas comissão orçamentária pode decidir por discutir orçamento com outras comissões (n)	Não há clareza	Presidente da comissão designa relator-geral do orçamento. Não há indicação sobre relatores parciais	Sim
Rio Grande do Sul	Uma	Sim	Relator-geral é escolhido por maioria dos membros da comissão. A pedido dele, presidente da comissão pode indicar dois relatores parciais	Não há clareza
Rondônia	Uma	Não há clareza	Relator-geral é designado obrigatoriamente; relatores parciais são opcionais	Sim
Roraima	Uma, mas dois membros de outras comissões têm direito a votar parecer da comissão orçamentária (o)	Não há clareza	Presidente da comissão orçamentária é o relator-geral	Sim; presidente da comissão orçamentária pode optar por "não receber" uma emenda (p)
Santa Catarina	Uma	Não há clareza	Presidente da comissão orçamentária nomeia relator-geral; presidente também nomeia relatores parciais a critério do relator-geral (q)	Sim
São Paulo	Uma (r)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional ao presidente da comissão (s)	Sim
Sergipe	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim
Tocantins	Uma	Não há clareza	Relator-geral é designado, mas não está claro por quem	Sim

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

é plausível pensar também que a "emenda de relator" pode ser usada para retificar algo no projeto de lei orçamentária que seja do interesse de uma secretaria específica, ou mesmo do governo como um todo. Cabe analisar, em estudos futuros, se ela é de fato adotada nos governos estaduais e, em seguida, verificar sua importância de fato.

Quanto à existência de relatores parciais ao orçamento, eles são obrigatórios em três estados (Amazonas, Ceará e Distrito Federal), proibidos em um estado (Espírito Santo) e opcionais ou indefinidos nos demais 23 estados. Este dado indica

(cc) BY-NC-ND

que há, novamente, enorme espaço para soluções informais dentro do processo orçamentário, que podem ser danosas ou benéficas para o controle da coalizão sobre o orçamento aprovado. Quanto mais relatores parciais houver, maiores serão os custos de transação entre relator-geral, relatores parciais e membros do Executivo. A hipótese é a de que, quanto menor a bancada da coalizão governista na Assembleia, mais força o governador fará para que não haja relatores parciais. E isso depende, então, do modo de escolha (informal) desses relatores. Caso seja prerrogativa do relator-geral indicá-los (como no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo), basta ao governo ter boas relações com ele para evitar interferência dos relatores parciais em seu projeto de lei orçamentária.

Finalmente, em 16 dos 27 estados cabe à comissão orçamentária decidir sobre as emendas orçamentárias. Essa decisão geralmente pode ser revertida a pedido de um terço do plenário. Em sete estados, não há clareza sobre essa decisão. Em dois estados, Acre e Goiás, a decisão sobre emendas é claramente do plenário. Finalmente, em dois estados, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, a decisão sobre as emendas é da Comissão de Constituição e Justiça, algo que implica, como veremos adiante, a descentralização do processo orçamentário.

2. EMENDAMENTO ORÇAMENTÁRIO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

Esta seção trata das prerrogativas de parlamentares para emendar os orçamentos estaduais. Antes de considerar os estados, é fundamental analisar como se dá o processo de emendamento no nível federal. A Constituição de 1988 determinou que as emendas orçamentárias não podem incidir sobre despesas com pessoal, despesas com dívidas e transferências constitucionais para estados e municípios. Legislação posterior limitou o número de emendas que podem ser propostas por cada parlamentar.

O poder que os parlamentares brasileiros têm para emendar o orçamento é menor do que em muitos outros países. Pesquisa da Inter-Parliamentary Union realizada em 1986, englobando 81 países, mostra que 32 parlamentos possuem poderes ilimitados de emendamento (WEHNER, 2004, p. 10). Em 17 países, o Legislativo pode apenas reduzir a dotação orçamentária prevista para certos itens. A redução de gastos só pode ocorrer com autorização expressa do Executivo em quatro países. Assim como o Brasil pós-1988, 13 dos 81 parlamentos analisados pela Inter-Parliamentary Union podem propor novos gastos no orçamento, desde que identifiquem a redução de despesa em outros itens[13].

Considerando as mudanças impostas por algumas resoluções do Congresso Nacional em relação ao processo orçamentário desde 1991, é importante atentar para três pontos: a limitação ao número de emendas individuais; a limitação ao valor global das emendas propostas por cada parlamentar; e a existência de emendas coletivas.

A Resolução 1/1993 determinou que cada representante pode apresentar até 50 emendas individuais, a Resolução 2/1995 diminuiu esse número para 20 e a Resolução 1/2006 o fixou em 25. O valor global destinado às emendas individuais foi disciplinado, em parte, pela Resolução 1/2001: "O parecer preliminar [*do relator-geral da lei orçamentária*] estabelecerá limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar" (artigo 24, parágrafo único).

A Resolução 1/1993 foi a primeira a tratar das emendas coletivas, apresentadas por comissões permanentes, partidos políticos e bancadas estaduais. As emendas coletivas têm sido bastante

(cc) BY-NC-ND

usadas pelos parlamentares – e executadas pelo governo federal – desde 1993. Figueiredo e Limongi (2003, p. 69) notam que a distribuição percentual das emendas parlamentares em investimentos se deu da seguinte forma de 1996 a 2001: bancadas estaduais (50,7%), parlamentares (18,1%), relatores setoriais da Comissão Mista de Orçamento (10,3%), relator-geral da CMO (9,8%), comissões (8,4%) e bancadas regionais (2,8%).

O debate em torno do impacto das emendas orçamentárias no Brasil se dá em torno de duas visões que não necessariamente se excluem. A primeira é a de que o Executivo calibra a execução das emendas orçamentárias de modo a extrair maior apoio no plenário para suas propostas legislativas (ALSTON e MUELLER 2005; PEREIRA e MUELLER 2004). A segunda é a de que essa

Tabela 3 – **Tipos de restrições e exigências ao emendamento orçamentário nos estados brasileiros**

I) RESTRIÇÕES DE NATUREZA SUBSTANTIVA	1) Emenda não pode dispor sobre gastos com pessoal; 2) Emenda não pode dispor sobre gastos vinculados e/ou transferências para municípios; 3) Emenda não pode afetar serviço da dívida; 4) Emenda não pode criar ou suprimir cargos e funções; 5) Emenda não pode transpor dotação de uma secretaria para outra; 6) Emenda não pode ser constituída de várias partes; 7) Emenda não pode ser vaga, sem indicar a secretaria/órgão ou dotação que altera; 8) Emenda não pode conter assunto que seja estranho à lei orçamentária; 9) Emenda não pode contrariar dispositivo legal vigente; 10) Emenda não pode visar serviços já contemplados no projeto; 11) Emenda não pode tornar impossível o funcionamento de serviços por excessiva especialização; 12) Emenda não pode alterar natureza nem objetivo de órgão, fundo, projeto ou programa; 13) Emenda não pode ser formulada "de modo inconveniente".
II) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA SUBSTANTIVA	1) Emenda tem que ser compatível com o Plano Plurianual; 2) Emenda tem que ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) Emenda tem que corresponder à tributação vigente; 4) Emenda tem que ter cabimento na verba indicada.
III) RESTRIÇÕES DE NATUREZA FISCAL	1) Emenda não pode implicar aumento de despesa global; 2) Emenda não pode implicar aumento de despesa de órgão, fundo, projeto ou programa; 3) Emenda não pode aumentar despesas previstas nos projetos sobre burocracia; 4) Emenda não pode aumentar despesas previstas nos projetos sobre cartórios e serviços notariais.
IV) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA FISCAL	1) Emenda precisa indicar recursos necessários para ser realizada, admitindo apenas a anulação de outra despesa (dispositivo off-setting)

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

(cc) BY-NC-ND

execução não afeta negativamente a agenda substantiva do Executivo, pois parlamentares e ministros têm preferências muito mais afinadas do que normalmente se supõe (FIGUEIREDO e LIMONGI 2008).

São duas perguntas importantes e que se impõem para entender as relações Executivo-Legislativo. No entanto, a literatura internacional sobre governança orçamentária começa com uma pergunta mais simples: em que medida a prerrogativa de emendar o orçamento pode afetar o tamanho do orçamento aprovado e executado? Certos países, como o Brasil, impõem uma importante restrição: a emenda ao orçamento que prevê a despesa Y só pode ser aprovada se previr (e indicar) a anulação da despesa X. (Essa regra pode ser driblada mediante o uso da "correção de erros e omissões" da lei orçamentária, como veremos adiante.) Assim, o Legislativo não pode aumentar os gastos orçamentários nem, é claro, o déficit fiscal. É o que Hallerberg *et al*. (2007, p. 346) chamam de dispositivo *off-setting*. A literatura propõe a hipótese de que, quanto mais restrições ao emendamento parlamentar do orçamento houver, menor será o tamanho deste (ALESINA *et al*. 1999; HALLERBERG *et al*. 2007). .

Este dispositivo *off-setting* está presente em todos os estados brasileiros. A Tabela 3 mostra outras 21 restrições ou exigências de natureza substantiva e fiscal que limitam as emendas orçamentárias nos estados brasileiros. A Tabela 4, em seguida, mostra quais delas estão presentes nos estados brasileiros.

Nota-se que, embora nem todos os estados exijam que as emendas não impliquem "aumento da despesa global", todos (exceto Rondônia) afirmam que a emenda "precisa indicar recursos necessários para ser realizada, admitindo apenas a anulação de outra despesa". Na prática, isso significa que não se admite aumento da despesa global. Outro aspecto interessante é que 15 dos 27 estados determinam poucas restrições substantivas ao emendamento orçamentário quando comparados ao nível federal.

As restrições "clássicas" definidas pela Constituição de 1988 são: i) a emenda tem que ser compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; ii) a emenda deve indicar os recursos necessários, admitidos apenas os que anulem despesas[15] (excluídas as com transferências para municípios, estados e Distrito Federal; serviço da dívida; gastos com pessoal) e iii) a emenda pode utilizar recursos que resultam da identificação e correção de "erros ou omissões" do projeto orçamentário enviado pelo Executivo.

Trata-se de um cenário bastante permissivo e pouco alterado nos anos seguintes à promulgação da Constituição. A Resolução 1/1991 adicionou apenas que uma emenda "não pode ser constituída de várias partes que devam ser objeto de emendas distintas". A Resolução 2/1995 acrescentou ainda que os parlamentares poderiam indicar "erros e omissões" do Executivo também nas estimativas de receita e as emendas poderiam usar esses valores acrescentados pela reestimativa.

Nos estados brasileiros, a permissão de que emendas parlamentares corrijam "erros e omissões" do projeto de lei orçamentária do Executivo – aliada ao fato de que os Regimentos Internos das Assembleias permitem tacitamente que o relator do orçamento reestime a receita orçamentária prevista pelo Executivo – poderia resultar em um orçamento bastante alterado pelo Legislativo. Como isso ocorreria?

No nível federal, o Legislativo brasileiro sistematicamente afirma que o Executivo subestima a receita a ser arrecadada no ano seguinte em seu projeto de lei orçamentária. Isso pode ocorrer por três motivos. O primeiro é a incerteza inerente à condução econômica de um país. Bons ventos podem soprar e o crescimento econômico permitir maior arrecadação. Outro motivo é, em contexto inflacionário, o governo subestimar a inflação do ano seguinte de modo a não sinalizar

(cc) BY-NC-ND

Tabela 4 – **Regras sobre emendamento orçamentário nos estados brasileiros14**

	I) RESTRIÇÕES DE NATUREZA SUBSTANTIVA	II) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA SUBSTANTIVA	III) RESTRIÇÕES DE NATUREZA FISCAL	IV) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA FISCAL
Acre	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	1, 2, 3	1, 2	1
Alagoas	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12	1, 2	1, 2	1
Amapá	1, 2, 3, 8	1, 2	3, 4	1
Amazonas	1, 2, 3	1, 2	-	1
Bahia	1, 2, 3 (a)	1, 2	1	1
Ceará	1, 2, 3, 8	1, 2	1	1
Distrito Federal	1, 2	1, 2	1	1
Espírito Santo	1, 2, 3	1,2	-	1
Goiás	1, 2, 3, 5 (b) , 6, 7	1, 2	1	1
Maranhão	1, 2, 3	1, 2	1	1
Mato Grosso	1, 2, 3, 8, 9	1, 2	1, 3	1
Mato Grosso do Sul	1, 2, 3	1, 2	1	1
Minas Gerais	1, 2, 3	1, 2	1 (c)	1
Pará	1, 2, 3	1, 2	1 (d)	1
Paraíba	1, 2, 3, 13 (e)	1, 2	1	1
Paraná	1, 2, 3	1, 2	1 (f)	1
Pernambuco	1, 2, 3, 8	1, 2	1 (g)	1 (h)
Piauí	1, 2, 3, 13 (i)	1, 2	1	1
Rio de Janeiro	1, 2, 3	1, 2	1 (j)	1
Rio Grande do Norte	1, 2, 3, 6, 8 (k)	1, 2	1	1
Rio Grande do Sul (l)	1, 2, 3, 6	1, 2, 3	1	1 (m)
Rondônia	13	-	1	-
Roraima	1, 2, 3	1, 2	1	1

(cc) BY-NC-ND

Tabela 4 – **Regras sobre emendamento orçamentário nos estados brasileiros14** (continuação)

	I) RESTRIÇÕES DE NATUREZA SUBSTANTIVA	II) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA SUBSTANTIVA	III) RESTRIÇÕES DE NATUREZA FISCAL	IV) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA FISCAL
Santa Catarina	1, 2, 3	1, 2	1	1
São Paulo	1, 2, 3	1, 2	1	1
Sergipe	1, 2, 3, 6, 7	1, 2	1	1
Tocantins	1, 2, 3	1, 2	1	1

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

negativamente para os demais agentes econômicos. Ao subestimar a inflação, os valores nominais da receita orçamentária serão abaixo do real. O terceiro motivo é o uso de metodologia equivocada pelo Executivo para aferir a receita esperada[16] (ARMSTRONG, 1983).

No caso brasileiro, as mudanças estruturais na economia brasileira significaram que os parlamentares usaram, de 1988 a 1994, o segundo motivo para justificar o aumento de receitas e, de 1995 em diante, o terceiro motivo citado[17]. Uma ambiguidade constitucional é o mecanismo que permite a reestimativa de receitas pelo Congresso sem questionamento jurídico. A explicação clara de Tollini (2009, p. 6) vale ser reproduzida. "O Congresso Nacional usa subterfúgio controverso para burlar a Constituição e reestimar as receitas constantes dos projetos de lei orçamentária. O Congresso interpreta que a norma de 'correção de erros ou omissões' aplica-se também à estimativa das receitas orçamentárias. Assim, utilizando-se do argumento de que as estimativas de receitas constantes dos projetos de lei orçamentária estariam 'erradas', o Congresso tem anualmente 'corrigido' as estimativas de receitas desde 1990. Como os 'erros' encontrados têm sido invariavelmente receitas consideradas subestimadas ou ausentes, ao aprovar o autógrafo da lei orçamentária o Congresso introduz estimativa mais elevada das receitas, e apropria a diferença para financiar novas despesas". Cabe, em estudos futuros, analisar se esse mecanismo dos "erros e omissões" é usado nos estados brasileiros do mesmo modo como é (e já foi) utilizado no nível federal.

Há ainda duas maneiras de subverter a natureza das emendas individuais: o uso de emendas "guarda-chuva" e de "janelas orçamentárias". O deputado federal Ricardo Barros (PP) define a primeira do seguinte modo: "A maioria dos parlamentares hoje faz emenda individual 'guarda-chuva'. O parlamentar coloca valor de 1 milhão para unidades de saúde no estado do Paraná e pode atender 20 ou 30 municípios com essa emenda" (CONGRESSO NACIONAL, 2005, p. 216). Infelizmente, as evidências empíricas a respeito desse tipo de emenda são extremamente escassas, apesar de alusões por assessores técnicos do Orçamento federal [ver, por exemplo, Sanches (2007, p. 64)]. No nível subnacional, seis estados possuem clara restrição a este tipo de emenda, afirmando que cada emenda orçamentária não pode ser constituída de várias partes: Acre, Alagoas, Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe. O assunto não é regulamentado nos

(cc) BY-NC-ND

demais estados.

As "janelas orçamentárias", por sua vez, são dotações orçamentárias com valores simbólicos ou irreais, a serem suplementados por créditos adicionais (BITTENCOURT, 2008, p. 58-59). Podem ser originadas em emendas individuais, mas não exclusivamente. No nível federal, desde 1997, quando o relator-geral começou a estabelecer um limite para o valor global das emendas individuais, alguns parlamentares optaram por incluir emendas que claramente seriam insuficientes para executar a ação indicada. O passo seguinte seria convencer o ministério responsável pela área a propor créditos adicionais para a emenda, de modo que houvesse condições materiais suficientes para realizar a ação proposta pela emenda.

As emendas do tipo "guarda-chuva" e "janelas orçamentárias" subvertem a natureza das emendas individuais, pois vão contra a ideia de o parlamentar usar a emenda como um instrumento para realizar pequenas melhorias em municípios que ele acredita representar. Nos estados, seria plausível adotar a regra de que o propósito da emenda precisa ter cabimento na verba por ela indicada, mas em nenhuma unidade estadual da Federação isso ocorre.

Podemos combinar agora as variáveis "centralização" e "liberdade para emendar". Proponho três tipos de centralização do processo orçamentário. A "Alta centralização", que ocorre quando apenas uma comissão orçamentária analisa o projeto de orçamento, quando há um único relator para o orçamento e quando é a comissão orçamentária que decide sobre emendas[18]. O cenário de "Média centralização" ocorre quando apenas uma comissão orçamentária analisa o projeto de orçamento, quando há a possibilidade (mas não obrigatoriedade) de relatores parciais ao orçamento e quando é a comissão orçamentária que decide sobre emendas. Finalmente, o cenário de "Descentralização" ocorre quando, além da comissão orçamentária, há a possibilidade de envolvimento efetivo (com direito a voto) de outras comissões no projeto de lei orçamentária e/ou a obrigatoriedade de relatores parciais[19].

A lógica dessa tipologia é a de quanto custa a transação entre atores políticos relevantes para a definição substantiva do orçamento. No cenário de "Alta centralização", um único relator-geral torna-se o principal interlocutor do Legislativo com o Executivo (ou, em outros termos, o principal agente da coalizão dentro do Legislativo), diminuindo os custos de transação para o governador. No cenário de "Descentralização", o Executivo (ou a coalizão) é forçado a negociar, no mínimo, com o relator-geral do orçamento na comissão orçamentária e com os relatores parciais ou membros de outras comissões (como a de Constituição e Justiça, que pode ter a prerrogativa de analisar emendas orçamentárias).

Com relação à variável "liberdade para emendar", faço a distinção entre os estados com maior liberdade substantiva e aqueles com menor liberdade substantiva, pois as exigências de natureza fiscal afetam todos os estados. Vale lembrar que, se considerarmos os critérios adotados pela literatura internacional sobre a liberdade de emendamento, todos os estados brasileiros (de novo, à exceção de Rondônia) têm pouca liberdade, pois sofrem a restrição *off-setting*, explicada acima.

Há três restrições de natureza substantiva: 1) a emenda não pode dispor sobre gastos com pessoal; 2) a emenda não pode dispor sobre gastos vinculados e/ou transferências para municípios; 3) a emenda não pode afetar o serviço da dívida – que afetam todos os estados (exceto Rondônia). Portanto, sofrer apenas essas restrições substantivas (além das exigências fiscais), e não outras, implica "Maior liberdade para emendar". Sofrer mais restrições substantivas do que essas implica "Menor liberdade para emendar"[20, 21].

Três estados se destacam quanto à liberdade para emendamento. No Acre e em Alagoas, os

(cc) BY-NC-ND

parlamentares sofrem mais restrições substantivas do que em outros estados. Nesses estados, os parlamentares não podem, por exemplo, propor emendas que transponham dotação de uma secretaria para outra, nem emendas "genéricas", que não indicam a secretaria, o órgão nem a dotação orçamentária que alteram. Em Rondônia, praticamente, não há restrições ao emendamento.

Tabela 5 – **Centralização e liberdade de emendamento nos estados brasileiros**

	ALTA CENTRALIZAÇÃO	MÉDIA CENTRALIZAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO
Maior liberdade para emendar	Espírito Santo Santa Catarina São Paulo Tocantins	Amapá Bahia Maranhão Pará Paraná Rio de Janeiro Rondônia	Amazonas Distrito Federal Mato Grosso do Sul Minas Gerais Roraima
Menor liberdade para emendar	Rio Grande do Norte	Acre Alagoas Goiás Pernambuco Piauí Rio Grande do Sul Sergipe	Ceará Mato Grosso Paraíba

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Faço agora uma breve análise do caso paulista para tratar de alguns argumentos expostos acima[22]. São Paulo é um caso interessante a estudar por vários motivos: trata-se do estado com maior orçamento; é um estado cujo sistema político tem competição razoável e cujo governador é figura importante no plano federal, frequentemente se candidatando à presidência; seu processo orçamentário é altamente centralizado (de acordo com a tipologia proposta neste relatório) e, por fim, já foi caracterizado como fortemente informal (COSTA e OLIVEIRA, 1998; ABRUCIO, *et al.* 2001).

Esta seção faz um histórico do orçamento paulista, revisando os primeiros diagnósticos sobre o processo orçamentário nesse estado na literatura e tratando de alguns desafios atuais do orçamento paulista.

O histórico sobre o orçamento paulista começa na campanha de 1990, a primeira após a promulgação da Constituição de 1988. Orestes Quércia, vice-governador de Franco Montoro, havia sido eleito em 1986 com apoio da maioria do PMDB, surfando a popularidade do Plano

(cc) BY-NC-ND

Cruzado de José Sarney. Uma vez eleito, Quércia optou por um estilo de governar fundado em três princípios. O primeiro era dar pouco espaço para outros líderes do PMDB – como Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Franco Montoro – em seu governo (MARQUES e FLEISCHER, 1999, p. 55), dedicando-se a "interiorizar" o apoio ao partido, enfatizando municípios do interior de São Paulo em detrimento da capital (SADEK, 1989). O segundo era, sempre que possível, beneficiar financiadores de campanha e correligionários com contratos da administração pública (VASCONCELLOS, 1994; para uma defesa de Quércia, ver GUSMÃO, 1993). O terceiro era construir obras de infraestrutura sem se preocupar com as finanças do estado, utilizando empréstimos favoráveis do Banespa (DALL'ACQUA, 1997).

Uma das primeiras consequências visíveis do estilo Quércia foi a agenda de promessas divulgada por Luiz Antonio Fleury na campanha de 1990. No horário eleitoral de 30 de setembro de 1990, Fleury arrolou as seguintes propostas: "Ampliarei o trabalho da Secretaria do Menor para todo o estado. Os Centros de Saúde vão funcionar dia e noite. Vou equipar e fazer funcionar bem todos os hospitais que estão sendo construídos no atual governo. Irei ampliar o número de leitos. Vou exigir do governo federal assistência aos agricultores de São Paulo. Irei transformar o Banespa no grande banco agrícola do estado de São Paulo. Vou ampliar as rodovias, o metrô e construir corredores de ônibus. Também irei modernizar a ferrovia. Vou terminar a Hidrovia Tietê-Paraná, que será a redenção do transporte de carga no nosso estado e nosso país. Vou exigir uma atuação cada vez mais firme da nossa polícia, principalmente para proteger o cidadão que mora na periferia das grandes cidades. Farei o maior programa de casas populares da história do estado de São Paulo. Vou exigir do governo federal a liberação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Vou proteger todas as reservas florestais de São Paulo e iniciar a despoluição dos rios Tietê e Pinheiros" (Centro de Memória da Fundação Mário Covas, vídeos da campanha de 1990, VHS de 30/9/1990).

Não é demais crer que Fleury considerava possível realizar essas promessas. Afinal, seu antecessor, Quércia, endividou o estado para fazer obras. Em 1986, São Paulo devia 0,5% de sua arrecadação. Em 1993, essa dívida já estava em 25,6% (PADRÃO e CAETANO, 1997, p. 76). A principal instituição usada para financiar os investimentos era o banco estadual de São Paulo, Banespa. Esse comportamento estava longe de ser a exceção no país. De acordo com Dall'Acqua (1997, p. 4), "os bancos públicos brasileiros têm sido tradicionalmente usados como fonte preferencial de financiamento do setor público. Os governos estaduais têm recorrentemente utilizado o financiamento junto a seus bancos estaduais para ampliar sua capacidade de realização de gastos. Esse tipo de financiamento se constitui, muitas vezes, na forma encontrada pelos governantes para realizar custeio e investimento sem a devida cobertura orçamentária".

Isso não quer dizer que o Banespa era usado exclusivamente para fins heterodoxos. Segundo o mesmo autor, a atuação do banco no crédito rural foi decisiva no desenvolvimento agrícola de São Paulo. O banco democratizou o crédito, pulverizando as operações de tal forma que conseguiu uma grande abrangência tanto de produtores quanto de atividades agrícolas. O Banespa foi também importante fonte de financiamento de longo prazo tanto para o setor privado como público por meio de linhas de repasse, em especial do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e da Caixa Econômica Federal.

Mas o uso político do banco para fins eleitorais foi a marca dos governos Quércia e Fleury. Dois mecanismos foram usados. O primeiro eram empréstimos de curto prazo, por meio das Ope-

(cc) BY-NC-ND

rações de Antecipação de Receita Orçamentária (Operações ARO), para cobrir gastos imediatos de interesse político do governador. O segundo mecanismo era a rolagem de encargos da dívida do Tesouro paulista e de suas empresas junto ao Banespa. Este último mecanismo assim foi explicado por Dall'Acqua (1997, p. 37): "A partir de 1987, os recursos do Tesouro Paulista passaram a ser canalizados para a realização dos investimentos prioritários definidos por Quércia. Em contrapartida, o Tesouro diminuiu os recursos destinados ao pagamento dos serviços das dívidas das estatais paulistas junto ao Banespa. Quando essas empresas começaram a se tornar inadimplentes, os débitos junto ao Banespa foram renegociados para pagamento futuro". Ou seja, o governo deixava de pagar as dívidas de suas estatais e, para cobrir este rombo, emprestava dinheiro do Banespa, com quem podia negociar este novo empréstimo em termos extremamente favoráveis.

Esses disparates fiscais eram possíveis por duas principais razões: a alta inflação e uma mistura de fiscalização omissa com regras frouxas. Em seu discurso anunciando a candidatura presidencial em 1989, o senador Mário Covas afirmou que "o país está embriagado por uma cultura inflacionária. Muitos sequer a combatem porque dela se beneficiam" (COVAS, 1989, p. 4). Ele deixou o sujeito oculto na frase, mas poderia muito bem estar se referindo a Quércia e o Banespa, pois a inflação servia a quem fazia dívidas. Conforme Pinheiro (1996, p. 158-159) mostra, os governos estaduais e o federal da época tinham uma "relação simbiótica" com a inflação, dado que o valor real das dívidas contraídas diminuía à medida que a inflação redefinia o valor da moeda[23].

Além disso, havia um "cipoal de leis, decretos, normas, regulamentos, resoluções, portarias etc." (DALL'ACQUA, 1997, p. 18) regulando o uso dos bancos estaduais, tornando o marco regulatório confuso e sujeito a interpretações favoráveis ao governador[24].

Nada mais favorável ao então governador Quércia do que usar, discretamente, as Operações ARO para ajudar a campanha de Fleury. São empréstimos que permitem aos governos anteciparem arrecadação orçamentária futura. Quércia realizou uma Operação ARO em setembro de 1990, no auge da campanha para o governo, de US$ 440 milhões; e outra, em dezembro do mesmo ano, de US$ 200 milhões. O total equivalia a praticamente todo o patrimônio liquido do Banespa na época e desrespeitava, assim, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1.559, que fixava em 30% do respectivo patrimônio líquido o limite de diversificação de risco a ser observado pelas instituições financeiras (DALL'ACQUA, 1997, p. 43-44). O prazo de vencimento da dívida, janeiro de 1991, não foi cumprido. Em fevereiro de 1991 o governo renegociou essa dívida, mas acabou não pagando. Em maio de 1992, renegociou-a novamente com autorização do Conselho Monetário Nacional.

Caso a operação ARO não tivesse sido realizada, a campanha para o governo poderia ter sido diferente. Afinal, como Fleury explicaria o não pagamento do salário de funcionários públicos em plena campanha?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, resolveu esse ponto. Proibiu que o chefe do Executivo contratasse créditos por meio das Operações ARO no último ano do mandato. Essa foi uma norma estabelecida pelo Senado e consolidada na LRF. Impede que o governo que entra se torne prisioneiro do governo que sai. Uma das maneiras como isso acontecia era engessando o orçamento do prefeito ou governador sucessor, comprometendo-o com o pagamento das operações ARO contraídas pelo governante anterior. Exatamente como Quércia fez com Fleury.

A LRF pode ter tido também um impacto indireto na tramitação dos orçamentos estaduais. Afinal, a partir de sua promulgação, limitaram-se os gastos com pessoal nos estados e municípios,

(cc) BY-NC-ND

o que plausivelmente força o Executivo a prestar mais atenção à tramitação do orçamento sob pena de sofrer sanções.

O diagnóstico de Costa e Oliveira (1998) afirmava, sobre o orçamento entre 1991 e 1994, que as informalidades reinavam entre os parlamentares paulistas na tramitação da peça orçamentária. No mesmo sentido, Abrucio *et al*. (2001) destacaram a barganha entre parlamentares e Executivo, além do excessivo número de emendas orçamentárias propostas pelos deputados. Entrevistas realizadas com assessores da Assembleia Legislativa de São Paulo e o deputado estadual licenciado Bruno Covas (PSDB) revelam três questões principais a serem analisadas em estudos futuros: i) a falta de aderência a normas básicas do processo orçamentário, revelada pela discrepância entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; ii) a falta de transparência acerca das emendas orçamentárias propostas pelos deputados, tratadas como "indicações", e de impossível acesso pelos cidadãos à internet e iii) a inexistência de assessoria técnica numerosa e suficientemente competente, dentro da Assembleia, para analisar de maneira satisfatória a proposta orçamentária enviada pelo Executivo.

4. CONCLUSÕES

Uma das perguntas em aberto com relação aos sistemas políticos e econômicos dos estados brasileiros hoje é entender a variação em os resultados fiscais dos estados brasileiros. Para isso, proponho que as regras que orientam a centralização do processo orçamentário e a liberdade de emendamento para os deputados estaduais sejam variáveis que não possam ser ignoradas pelos estudiosos do assunto. Ainda que analistas como Alesina *et al.*, (1999) considerem variáveis institucionais como importantes para determinar resultados fiscais, ignoram o possível impacto de instituições de "segunda ordem", determinadas por regimentos internos e resoluções legislativas.

Aprendemos, com a análise acima, que diversos governadores podem ser beneficiados por instituições orçamentárias altamente centralizadas, o que diminui tanto os custos de transação internos à coalizão quanto os custos de transação entre poderes. Em outras palavras, alguns dos governadores têm condições institucionais para ser "ultrapresidencialistas" (ABRUCIO, 1998b) no jogo orçamentário. Outros governadores podem sofrer com instituições descentralizadas, que exigem mais transações e negociações entre os atores políticos relevantes.

Cinco estados possuem processo orçamentário mais centralizado do que o nível federal. É o caso de Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Outros oito estados são mais descentralizados nesse aspecto do que o nível federal. São eles Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba e Roraima. É possível que esses diferentes desenhos institucionais tenham impactos fiscais e, como já foi dito, de manejo da coalizão para os governadores.

Quanto à liberdade de emendamento parlamentar ao orçamento, quinze estados elencam poucas restrições substantivas ao emendamento orçamentário quando comparados ao nível federal. Resta saber se essa relativa liberdade é aproveitada pelos deputados estaduais ou se o governo domina o processo orçamentário a ponto de tornar inúteis as tentativas dos parlamentares de inserirem projetos de sua preferência no orçamento.

Ainda há muito a aprender sobre esse tema. Não sabemos, por exemplo, nada sobre a variação temporal das regras elencadas acima; nem se os governadores se utilizam estrategicamente do "vazio legal" que ocorre com relação a varias regras (por exemplo, a data de envio do projeto de

(cc) BY-NC-ND

lei orçamentária para a Assembleia); nem como as regras são interpretadas e afetam os resultados na prática. São aspectos a verificar em estudos futuros.

NOTAS

[1] Vale destacar, no entanto, os trabalhos de Kinzo (2007) e Kinzo e Braga (2007), além do esforço recente de pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (CASTRO *et al*., 2009; MELO, 2011 e NUNES, no prelo).

[2] Comparado ao nível federal, o poder institucional que falta à maioria dos governadores é o de editar medidas provisórias: apenas quatro dos 27 têm essa prerrogativa.

[3] Diversos estados brasileiros comprometem até 13% de sua receita corrente líquida com o pagamento da dívida para o governo federal (CABRAL, 2011), tornando urgentes medidas criativas de governança orçamentária para começar a resolver problemas como o da segurança pública (FRAGA, 2011).

[4] Sob o Orçamento Autorizativo, o Executivo está autorizado, mas não obrigado, a realizar todos os gastos previstos na lei orçamentária aprovada pelo Congresso. Sob o Orçamento Impositivo, ele é obrigado a realizar esses gastos; caso não o faça, punições são previstas.

[5] Uma exceção é a análise de Ferejohn e Krehbiel (1987) sobre a centralização parcial do processo orçamentário americano pós-1974. Mesmo com esse novo desenho institucional, os autores afirmam que os gastos públicos podem ser relativamente grandes.

[6] É o caso de Hallerberg *et al.* (2009), pois consideram apenas democracias europeias parlamentaristas.

[7] Podemos imaginar governadores que indicam como secretários da Fazenda economistas apartidários e governadores que indicam como secretários da Fazenda membros de partidos da coalizão governista sem conhecimento técnico de economia, por exemplo.

[8] Vale ressaltar que os padrões de formação de coalizão nos estados ainda não são conhecidos, embora os estudos de caso reunidos em Santos (2001) preencham parcialmente essa lacuna da literatura. Estudos realizados em parlamentarismos, no entanto, indicam que o tamanho da bancada é um forte preditor do pertencimento de um partido à coalizão (MARTIN e STEVENSON, 2001).

[9] A dicotomia coalizão-oposição é imperfeita. Diversos estudiosos identificam, no nível federal, partidos que apoiam sistematicamente propostas legislativas do Executivo apesar de não controlarem cargos ministeriais. São "partidos-satélites" (FREITAS, 2008).

[10] Supondo que o critério para nomear relatores setoriais seja o da proporcionalidade partidária, o que nem sempre é o caso.

[11] A tentativa de o Executivo interferir na parte legislativa do processo orçamentário não é novidade em presidencialismos. No Equador, por exemplo, entre 1979 e 1997, a comissão orçamentária analisava o projeto de orçamento enviado pelo Executivo. As emendas parlamentares necessitavam da aprovação do *Plenario de Las Comisiones Legislativas* (PCL) do Congresso, um conselho composto por 35 parlamentares – tipicamente dos maiores partidos. A necessidade de aprovação do PCL beneficiava esses partidos, que negociavam diretamente com o Executivo suas alocações orçamentárias (ACOSTA *et al.* 2009, p. 135-137).

[12] Notas à Tabela 2: (a) Sim, exceto se um terço dos deputados pedirem revisão disso em plenário. Mesa Diretora exclui de análise algumas emendas, que não respeitam limitações tratadas na Tabela 3 deste artigo; (b) Designação de relatores parciais é obrigatória. Critérios para essa designação não estão estabelecidos; (c) Sim, exceto se um terço dos deputados pedirem revisão disso em plenário. Colégio de Líderes analisa antes esse pedido de revisão; (d) Apenas consta que comissão recebe emendas; (e) Sim, exceto se um terço dos deputados pedirem revisão disso em plenário. Legalidade e constitucionalidade de emenda podem ser contestadas por qualquer deputado e CCJ terá 5 dias para se manifestar; (f) "A competência da comissão permanente específica abrange todos os aspectos do projeto, não impedindo, contudo, que na aprovação do cronograma de trabalho seja incluída a participação das demais comissões permanentes de acordo com o campo temático, inclusive com a realização de audiências públicas"; (g) Decisão final sobre emendas é do plenário. Elas são votadas durante dez dias. Após isso, caso haja emendas que não tenham sido votadas, a decisão que prevalece é a da comissão orçamentária; (h) "Se qualquer das comissões deixar de dar parecer nos prazos previstos nos artigos 525 e 526, o Presidente designará três deputados para, em conjunto, e dentro do prazo de dez dias, emitirem o parecer ou pareceres faltantes"; (i) "Se qualquer das comissões deixar de dar parecer nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 332 o Presidente da Assembleia designará três deputados para, em conjunto, e dentro do prazo de dez dias, emitir o parecer ou pareceres faltantes"; (j) "Da discussão e da votação do parecer na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária poderão participar, com direito a voz e voto, 2 membros de cada uma das comissões permanentes às quais tenha sido distribuído o projeto, observado, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade das representações partidárias ou do Bloco Parlamentar"; (k) "Concluída a votação, seguirá o projeto à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para elaborar a redação final, no prazo de três dias"; (l) Há também uma Comissão de Finanças, cujas atribuições são: "À Comissão de Finanças compete manifestar-se sobre todas as proposições, inclusive as de outras Comissões, que concorram para aumentar ou diminuir a despesa pública; sobre atividades financeiras do Estado; matéria tributária, empréstimos públicos; fixar, em cada Legislatura, para ter vigência na subsequente, a remuneração dos Deputados; fixar para cada exercício financeiro a remuneração do Governador, Vice-Governador do Estado e Secretários de Estado; e submeter previamente à Comissão de Fiscalização os

(cc) BY-NC-ND

processos referentes à Lei nº 8.358, de 05 de setembro de 1986"; (m) Presidente da comissão orçamentária pode solicitar indicações de relatores parciais para presidentes de outras comissões – mas estes devem ser membros da comissão orçamentária. Presidente da comissão orçamentária deve, em 20 dias, designar um relator-geral e quantos relatores parciais quiser. Ao Relator-Geral cabe consolidar os relatórios parciais em um parecer geral. Presidente da comissão orçamentária pode mudar, unilateralmente, os prazos dos trabalhos do relator-geral e relatores parciais; (n) "A Comissão pode decidir pela audiência de outras Comissões Permanentes, bem como de órgãos dos Poderes Públicos; (o) "Da discussão e da votação do parecer na Comissão Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, poderão participar, com direito a voz e a voto, dois membros de cada uma das Comissões Permanentes às quais tenha sido distribuído o projeto, observado, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade das Bancadas ou Blocos Parlamentares"; (p) Cabe recurso do deputado, em 24 horas, ao presidente da Assembleia; (q) Relatores parciais, sob coordenação do relator-geral, têm quinze dias para escrever parecer; (r) "O projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual será remetido à Comissão de Economia e Planejamento para, no prazo de 30 dias, emitir parecer e, em seguida, irá à Comissão de Finanças e Orçamento, que disporá do mesmo prazo para exarar seu parecer;" (s) A indicação de relator especial, prática comum na Assembleia Legislativa de São Paulo, é proibida.

[13] Quinze dos países analisados não definem os poderes legislativos para emendar o orçamento.

[14] Notas à Tabela 4: (a) Emenda também não pode afetar gastos com "seguridade social"; (b) Não serão aceitas emendas ao projeto de orçamento que transfiram, de um para outro Poder, ou de uma para outra unidade orçamentária, dotação destinada a despesa do custeio; (c) "Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa do governador, ressalvada a comprovação da existência de receita"; (d) "Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa do governador, salvo se se tratar de emenda ao PLOA ou aos projetos que o modifiquem; (e) Presidente da Assembleia tem prerrogativa de rejeitar emenda formulada "de modo inconveniente"; (f) "Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa do governador, ressalvadas as emendas ao projeto de lei do Orçamento anual, quando compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual"; (g) Não será permitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Governador, exceto nas emendas aos projetos de lei dos orçamentos anuais e de créditos adicionais; (h) Despesa anulada tem que ser da mesma natureza que a despesa prevista pela emenda; (i) Presidente da Assembleia tem prerrogativa de rejeitar emenda formulada "de modo inconveniente"; (j) Ressalvadas as emendas; (k) Presidente da Assembleia pode recusar emenda que não tenha relação com a matéria do dispositivo que se pretende emendar, ou verse sobre assunto estranho à proposição principal; que disponha em sentido contrário à proposição principal, na íntegra; que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de forma que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros; (l) Não será admitido, nos projetos de leis orçamentárias, dispositivo que consigne despesa para exercício diverso daquele que a lei vai reger. Não será admitido, nos projetos de leis orçamentárias, dispositivo que: dê, ao produto de taxas ou quaisquer tributos criados para fins específicos, aplicação diversa da prevista na lei que os criou; (m) Não será admitido, nos projetos de leis orçamentárias, dispositivo que não indique especificamente o total da receita cuja arrecadação autorize.

[15] Ou seja, para efetuar o gasto X no projeto, a emenda deve prever a anulação do gasto X no projeto B.

[16] Citado por Couture e Imbeau (2009).

[17] De acordo com Couture e Imbeau (2009, p. 56), o Executivo poderia ter razões também para superestimar as receitas a serem arrecadadas. Isso serviria para mostrar um déficit menor ou para justificar aumento de gastos em anos eleitorais. Para uma análise dessas e outras estratégias nos Estados Unidos, ver Block (2008).

[18] Em alguns estados, não há clareza sobre se comissão orçamentária decide sobre emendas. Nesses, supus que é ela, sim, que decide sobre emendas e envia todo o projeto de lei orçamentária (com emendas) ao plenário. Esses estados são Amapá, Bahia, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul.

[19] No Espírito Santo e Rio Grande do Sul, outras comissões que não a orçamentária podem apenas realizar audiências sobre o orçamento, sem direito a voto. Portanto, não os considero estados com descentralização orçamentária. Em Goiás, apesar de o plenário decidir sobre as emendas, o relator-geral tem a prerrogativa de emendar o orçamento. Portanto, considero esse estado como tendo "Média centralização".

[20] No Amapá, considero que há maior liberdade para emendar porque as emendas podem implicar aumento de despesa de órgão, fundo, projeto ou programa (exceto no que diz respeito à organização burocrática do estado e aos cartórios e serviços notariais).

[21] Com essa divisão, nota-se outra limitação do estudo de Schneider (2006). Os quatro estados por ele analisados – Bahia, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul – encaixam-se na categoria "Média centralização". Assim, os casos por ele escolhidos não apresentam variação em uma de suas principais variáveis independentes.

[22] Alguns argumentos desta seção foram publicados em Praça (2011).

[23] Peres (1999) e Santos (2007) aplicam esta lógica ao orçamento estadual de São Paulo.

[24] A associação de legislação detalhada ao uso estratégico dela por políticos é contrária, vale dizer, à perspectiva teórica defendida por Huber e Shipan (2002), mas condizente com a de Golden (2003).

(cc) BY-NC-ND

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. *Os barões da Federação*. São Paulo: USP; Hucitec, 1998a.

_____. O ultrapresidencialismo estadual. In ANDRADE, Régis (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998b.

_____. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; COSTA, Valeriano M. F. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano. (org.) *O poder legislativo nos estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 219-246.

ACOSTA, Andrés Mejía; ALBORNOZ, Vicente; ARAUJO, M. Caridad. Institutional reforms, budget politics, and fiscal outcomes in Ecuador. In HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (Eds.) *Who decides the budget?* A political economy analysis of the budget process in Latin America. Cambridge: Harvard University Press, 2009. p. 123-156.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Budget Deficits and Budget Institutions. In POTERBA, James; VON HAGEN, Jürgen (Eds.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999. p. 13-36.

ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf; STEIN, Ernesto. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics and Organization,* v. 22, n. 1, p. 87-114, 2005.

ALT, James E.; LOWRY, Robert C. Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states. *American Political Science Review*, v. 88, n. 4, p. 811-828, 1994.

AMORIM NETO, Octavio; BORSANI, Hugo. Presidents and cabinets: the political determinants of fiscal behavior in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, v. 39, n. 1, p. 3-27, 2004.

ARMSTRONG, J.-S. Relative accuracy of judgmental and extrapolative methods in forecasting annual earning. *Journal of Forecasting*, v. 2, p. 437-447, 1983.

ARRETCHE, Marta. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behavior in the post–1988 period. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

BALDEZ, Lisa; CAREY, John. Presidential agenda control and spending policy: lessons from general Pinochet's Constitution. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 1, p. 29-55, 1999.

BAWN, Kathleen; ROSENBLUTH, Frances. Short versus long coalitions: electoral accountability and the size of the public sector. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 2, p. 251-265, 2006.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Alocação de recursos e processo decisório no Congresso Nacional: os projetos de investimento em transportes rodoviários no Orçamento federal, 2002-2007*. Senado Federal: Unilegis, 2008.

BLOCK, Cheryl D. Budget gimmicks. In GARRETT, Elizabeth; GRADDY, Elizabeth A.; JACKSON, Howell E. (Eds.). *Fiscal challenges*: an interdisciplinary approach to budget policy. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 39-67.

BRADBURY, John Charles; CRAIN, Mark W. Legislative organization and government spending: cross-country evidence. *Journal of Public Economics*, v. 82, n. 3, p. 309-325, 2001.

CABRAL, Otávio. Uma conta impagável. *Veja*, 27/4/2011, p. 78-79.

CASTRO, Monica Mata Machado; NUNES, Felipe; ANASTASIA, Fátima. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelin; LIMONGI, Fernando. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 1, p. 1-30, 2009.

CONGRESSO NACIONAL. Notas taquigráficas da Comissão Mista destinada a propor a reestruturação do processo orçamentário. Brasília: Congresso Nacional, 2005. mimeo, 282 p.

COSTA, Valeriano Mendes F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. A fraqueza da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. In ANDRADE, Regis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 117-148.

COUTURE, Jérôme; IMBEAU, Louis M. Do governments manipulate their revenue forecasts? Budget speech and budget outcomes in the Canadian provinces. In IMBEAU, Louis (Ed.). *Do they walk like they talk?* Speech and action in policy processes. New York: Springer, 2009. p. 155-166.

COVAS, Mário. O desafio de ser presidente: compromisso com a democracia, a justiça e o desenvolvimento. Discurso no Senado Federal, Brasília, 1989.

COX, Gary. On the effects of legislative rules. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 2, p. 169-192, 2000.

_____. The organization of democratic legislatures. In WEINGAST, Barry; WITTMAN, Donald. *The Oxford Handbook of Political Economy.* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 141-161.

(cc) BY-NC-ND

CRAIN, Mark; MURIS, Timothy J. Legislative organization of fiscal policy. *Journal of Law and Economics*, v. 38, n. 2, p. 311-333, 1995.

DALL'ACQUA, Fernando Maida. Crise dos bancos estaduais: o caso do Banespa. Relatório de Pesquisa n. 7, Escola de Administração de Empresas da FGV-SP, 1997.

DÖRING, Herbert. Parliamentary agenda control and Legislative outcomes in Western Europe. *Legislative Studies Quarterly*, v. 26, n. 1, p. 145-165, 2001.

FEREJOHN, John; KREHBIEL, Keith. The budget process and the size of the budget. *American Journal of Political Science*, v. 31, n. 2, p. 296-320, 1987.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Legislativo e a âncora fiscal. In REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Orgs.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 55-91.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FRAGA, Plínio. Engolfado pela violência. *Piauí*, n. 56, maio/2011.

FREITAS, Andréa. *Migração partidária na Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, USP, 2008.

GOLDEN, Miriam. Electoral connections: the effects of the personal vote on political patronage, bureaucracy and legislation in postwar Italy. *British Journal of Political Science*, v. 33, n. 2, p. 189-212, 2003.

GUSMÃO, Sérgio Buarque de. *Jornalismo de in(ve)stigação*: o caso Quércia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf; VON HAGEN, Jürgen. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.

_____. *Fiscal governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HELLER, William. Bicameralism and budget deficits: the effect of parliamentary structure on government spending. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, n. 4, p. 485-516, 1997.

HUBER, John; SHIPAN, Charles. *Deliberate Discretion?* The institutional foundations of bureaucratic autonomy. New York: Cambridge University Press, 2002.

IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. Electoral institutions and the politics of coalitions: why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*, v. 100, n. 2, p. 165-181, 2006.

KINZO, Maria D'Alva. Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica. In KINZO, Maria D'Alva; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Humanitas, 2007. p. 139-158.

KINZO, Maria D'Alva; BRAGA, Maria do Socorro. Sistema eleitoral, competição partidária e representação parlamentar nos Legislativos estaduais. In KINZO, Maria D'Alva; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.) *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Humanitas, 2007. p. 159-177.

MACDONALD, Lynn. The impact of government structure on local public expenditures. *Public Choice*, v. 136, n. 3-4, p. 457-473, 2008.

MARQUES, Jales Ramos; FLEISCHER, David F. *PSDB*: de facção a partido. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

MARTIN, Lanny; STEVENSON, Randolph. Government formation in parliamentary democracies, *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 1, p. 33-50, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 75, p. 57-71, 2011.

NUNES, Felipe. What is the best strategy to obtain legislative support? Survey evidence to study Executive-Legislative relationship in Brazilian state assemblies. *Brazilian Political Science Review*, no prelo.

PADRÃO, Ana Paula; CAETANO, Valderez. *O segredo do cofre*: como os estados brasileiros chegaram ao rombo de mais de R$ 100 bilhões. São Paulo: Globo, 1997.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 247-287.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behaviour of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

PERES, Úrsula Dias. *A influência da inflação no processo orçamentário antes e após o Plano Real*: um estudo de caso da execução orçamentária do estado de São Paulo de 1991 a 1997. Dissertação de Mestrado em Economia, FGV-SP, 1999.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 141-164, 1996.

(cc) BY-NC-ND

PRAÇA, Sérgio. *A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008.* Tese de doutorado em Ciência Política, USP, 2010.

_____. Um novo difícil começo. In MARTINS, Osvaldo (Org.). *Mário Covas, democracia:* defender, conquistar, praticar. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011. p. 203-243.

RICCIUTI, Roberto. Political fragmentation and fiscal outcomes. *Public Choice*, v. 118, n. 3, p. 365-388, 2004.

SADEK, Maria Tereza. A interiorização do PMDB nas eleições de 1986 em São Paulo. In SADEK, Maria Tereza (Org.). *Eleições 1986.* São Paulo: Vértice, 1989. p. 67-88.

SANCHES, Osvaldo M. Alguns imperativos da reforma orçamentária. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, IPEA, n. 5, p. 54-76, junho de 2007.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, João Carlos Araújo dos. Evolução da gestão fiscal do estado de São Paulo: do ajuste na segunda metade dos anos 90 ao período atual. In ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. p. 161-193.

SCHNEIDER, Aaron. Responding to fiscal stress: fiscal institutions and fiscal adjustments in four Brazilian states. *Journal of Development Studies*, v. 42, n. 3, p. 402-425, 2006.

SHAH, Anwar (Ed.). *Fiscal Management.* Washington, DC: World Bank, 2005.

TOLLINI, Helio. Reforming the budget formulation process in the Brazilian Congress. *OECD Journal on Budgeting*, v. 1, 2009. p. 1-29.

VASCONCELOS, Frederico. *Fraude*: os bastidores do caso das importações de Israel pelo governo de Quércia. São Paulo: Scritta, 1994.

WEHNER, joachim. back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle. WBI Working Papers, Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development, 2004.

_____. Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions. *Political Studies*, v. 54, 2006, p. 767-785.

(cc) BY-NC-ND