

SÉRIE
MONOGRÁFICA

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - UFPI

**A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO
E LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
BRASILEIRO: O CASO DA PROPOSTA DE
EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) DO
ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Raul Wesley Leal Bonfim



Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano - 5

2016

A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Orçamentário Brasileiro: o Caso da PEC do Orçamento Impositivo

Raul Wesley Leal Bonfim

Teresina
2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes

Pró-Reitor de Ensino de Pós-graduação

Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha

Pró-Reitor de Pesquisa

Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco

Superintendente de Comunicação Social

Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado

Diretor da Editora da UFPI

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella

Centro de Ciências Humanas e Letras– CCHL

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Bairro: Ininga – Teresina – PI

CEP: 64049-550

E-mails: <cienciapolitica@ufpi.edu.br>

Endereço eletrônico: <www.ufpi.br/cienciapolitica>

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. — v. 5, n. 2 (abr./jun., 2016) — . — Dados eletrônicos. — Teresina: UFPI, 2016— . — 26 p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <<http://www.revistas.ufpi/index.php/cadernosdepesquisa>>

Trimestral.

ISSN: 2317-286X.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí - UFPI. II. Título: Cadernos de Pesquisa em Ciência Política

CDD: 320

Cadernos de Pesquisa em Ciência Política– ISSN 2317-286X, v. 5, n. 2, abr./jun. 2016
Revista Trimestral do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Profa. Dra. Ana Beatriz Martins do Santos Seraine

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva

Prof. Dr. Francisco Pereira de Farias

Profa. Dra. Monique Menezes

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Prof. Dr. Valter Rodrigues De Carvalho

Prof. Dr. Vítor Eduardo Veras de Sandes Freitas

CAPA

Sammy Lima

EDITORIAÇÃO

José Anchiêta do Nascimento Lima

CADERNOS DE PESQUISA EM CIÊNCIA POLÍTICA

É uma publicação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI com o objetivo de divulgar o resultado de pesquisas desenvolvidas por professores e alunos desse programa. Visa, então, a estimular o debate entre pesquisadores das áreas de Ciências Sociais através da difusão de ideias e informações balizadas.

A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O Caso da PEC do Orçamento Impositivo

RAUL WESLEY LEAL BONFIM *

SUMÁRIO

1	Introdução	7
2	Construindo o Orçamento Geral da União: uma análise acerca do controle institucional da participação parlamentar.	11
3	O mapeamento inicial da votação da PEC 358/13 e a análise de discursos dos parlamentares	15
3.1	Análise crítica de discurso	16
3.2	Análise dos discursos proferidos em plenário	17
4	Considerações finais	23
	Referências	25

* Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: <raulbonfim16@gmail.com>.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Ciclo integrado de planejamento e orçamento	13
----------	---	----

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1	Gastos com Investimento no interior do orçamento	14
----------	--	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	lideranças partidárias da Câmara dos Deputados que terão os discursos analisados e mapeados.	16
Quadro 2	Deputado Ivan Valente: Discurso e Estrutura Argumentativa	17
2a	Discurso do Deputado Ivan Valente	17
2b	Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Ivan Valente.	17
Quadro 3	Deputado Beto Albuquerque: Discurso e Estrutura Argumentativa	18
3a	Discurso do Deputado Beto Albuquerque	18
3b	Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Beto	18
Quadro 4	Deputado Antônio Imbassahy: Discurso e Estrutura Argumentativa	18
4a	Discurso do Deputado Antônio Imbassahy	18
4b	Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Antônio Imbassahy.	18
Quadro 5	Deputado Bernardo Santana: Discurso e Estrutura Argumentativa	19
5a	Discurso do Deputado Bernardo Santana	19
5b	Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Bernardo Santana.	19
Quadro 6	Deputado Moreira Mendes: Discurso e Estrutura Argumentativa	19
6a	Discurso do Deputado Moreira Mendes	19
6b	Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Moreira Mendes.	19
Quadro 7	Deputado Jandira Feghali: Discurso e Estrutura Argumentativa	20
7a	Discurso da Deputada Jandira Feghali	20
7b	Estrutura argumentativa do discurso da Deputada Jandira Feghali.	20
Quadro 8	Deputado Rubens Bueno: Discurso e Estrutura Argumentativa	20
8a	Discurso do Deputado Rubens Bueno	20

8b	Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Rubens Bueno.	20
Quadro 9	Trechos dos discursos.	21
Quadro 10	posicionamento dos parlamentares que fazem parte da coalizão majoritária de governo na Câmara dos Deputados.	22
Quadro 11	posicionamento dos parlamentares que fazem parte da oposição na Câmara dos Deputados.	22

RESUMO

A Constituição de 1988 definiu novas formas de participação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário brasileiro. A maior parte do orçamento da União foi centralizada nas mãos do presidente da República, limitando a participação dos Congressistas apenas a apresentação de emendas parlamentares. O caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual (LOA) vem garantindo ao Poder Executivo uma posição privilegiada em relação aos membros do Congresso Nacional. Mesmo necessitando de aprovação legislativa para fazer qualquer gasto, o presidente da República, através dos Ministérios, não precisa fazê-lo, incluindo as emendas aprovadas pelos parlamentares. Esse modelo de interação garantiu durante muito tempo a preponderância das escolhas do Poder Executivo sobre a ação individual dos deputados federais brasileiros. À vista disso, o presente trabalho possui como objeto de estudo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 358/13, referente à execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, aprovada em fevereiro de 2015. A problemática que se coloca é: o que muda na relação Executivo-Legislativo com a imposição da execução das emendas parlamentares? Deputados oposicionistas e governistas convergem ou divergem quanto à PEC? Para testarmos nossa hipótese, foram analisados os textos de discursos dos líderes partidários registrados pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados durante a sessão 119.4.54.0.

Palavras-chave: Orçamento Impositivo, Emendas Parlamentares, Análise de Discurso.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho de Mayhew (1974) iniciou uma série de debates na Ciência Política acerca dos condicionantes da ação parlamentar congressional. Suas análises sobre o Congresso norte-americano forneceram os primeiros resultados sobre as estratégias de sobrevivência política adotadas pelos parlamentares na arena eleitoral. Para ele, o principal vetor de orientação da ação dos congressistas seria a busca pela reeleição. A matriz desse argumento encontra-se no formato das normas e procedimentos que garantem a escolha de representantes, isto é, no sistema eleitoral. Dentro dessa perspectiva analítica, a natureza das estratégias de sobrevivência política

utilizadas pelos parlamentares dentro da estrutura do Congresso seria resultado dos incentivos e restrições fornecidos pelas leis eleitorais para a construção de laços pessoais com os eleitores¹. No modelo de conexão eleitoral definido por Mayhew (1974), os incentivos fornecidos pela arena eleitoral condicionariam o padrão de votação do Congresso. Desse modo, as eleições seriam elementos centrais para a compreensão do comportamento parlamentar. Em suma, o comportamento político constituído na arena legislativa seria um reflexo direto da natureza geográfica dos votos de cada representante.

A premissa de que o formato do centro decisório seria um reflexo dos vínculos estabelecidos entre parlamentares e eleitores na arena eleitoral também pode ser observada no trabalho de Cain, Ferejohn e Fiorina (1987)². A partir da análise do comportamento dos representantes eleitos no Reino Unido e nos Estados Unidos, esses autores observaram que em ambos os países, de forma mais aprofundada nos Estados Unidos, o voto partidário estaria em constante declínio. E mais uma vez o centro desse argumento inclina-se para a dimensão institucional, isto é, para os efeitos do sistema eleitoral na dinâmica político-partidária. Por sua vez, a expansão do voto individual teria fortes relações com as bases geográficas de cada distrito que, segundo os autores, definiriam o tipo de relação estabelecida entre os representantes e o eleitorado. Países que adotam sistema majoritário do tipo uninominal, como é o caso os Estados Unidos e do Reino Unido, teriam maiores chances de cultivar o voto pessoal. O produto final desse processo seria um centro decisório organizado de forma a atender os interesses individuais dos parlamentares.

Essa linha de pensamento, definida pela Ciência Política como vertente distributivista, parte da premissa generalizada de que os parlamentares querem, acima de qualquer coisa, se reeleger. Para tanto, dado os incentivos fornecidos pelas leis eleitorais, o caminho mais curto para alcançar tal objetivo seria a construção de vínculos pessoais com os eleitores. O modelo de conexão eleitoral estabelecido pelos autores acima, em que os parlamentares constroem suas carreiras políticas a partir de laços personalistas com os eleitores, foi equacionado e transposto para a literatura brasileira. Nesse contexto, as primeiras análises acerca do papel desempenhado pelas instituições políticas brasileiras no período pós-ditadura militar caracterizaram-se por conter um viés negativo. Esses estudos apontavam que o sistema eleitoral brasileiro, caracterizado pela combinação entre federalismo, sistema proporcional de lista aberta e multipartidarismo, seria responsável pelo enfraquecimento dos partidos políticos nas arenas eleitoral e legislativa. O Congresso Nacional, principal locus da atividade parlamentar, seria incapaz de produzir políticas de cunho nacional. O resultado desse cenário, marcado pela ausência de coesão partidária, seria a busca desenfreada dos parlamentares por políticas que atendessem apenas seus anseios individuais.

A premissa de que o sistema eleitoral brasileiro seria um obstáculo para a governabilidade (MAINWARING, 2001) parte da suposição de que o sistema proporcional de lista aberta³, ao incentivar a competição intrapartidária, obrigaria os parlamentares a competirem com seus correligionários de partido por um lugar de destaque na lista partidária. Nesse sentido, o

1 Mayhew apresenta três diferentes estratégias utilizadas pelos parlamentares, dentro da estrutura do Congresso, para estabelecer vínculos com suas bases eleitorais: *advertising*; atividades que destacam a imagem pessoal do parlamentar, *credit claiming*; destinação de benefícios particulares, e *position taking*; atuação política durante o mandato.

2 Uma das principais contribuições deste trabalho está na distinção conceitual de voto pessoal, relacionado às características pessoais do candidato, e de voto partidário, ligado às características do partido.

3 De acordo com Shugart e Carey (1997), a ausência de controle dos líderes partidários sob a composição da lista partidária e a autonomia dos eleitores para expressarem suas preferências individuais são elementos que incentivam os parlamentares a se diferenciarem uns dos outros, estabelecendo laços pessoais com o eleitorado, isto é, o sistema proporcional de lista aberta permite que os políticos cultivem o voto pessoal.

estreitamento das relações com o eleitorado, por meio da destinação de políticas de caráter localista seria, então, uma condição necessária para que os parlamentares atingissem o seu principal objetivo: a manutenção e obtenção de cargos políticos.

O resultado desse quadro seria um Legislativo fragmentado, marcado pela presença de máquinas partidárias enfraquecidas, incapaz de incentivar o comportamento partidário entre os parlamentares. Dentro desse contexto, a fragmentação partidária se configuraria com uma barreira para a construção de coalizões estáveis, obrigando o poder Executivo a buscar entre os parlamentos individuais, por meio da distribuição e a aprovação de recursos paroquiais, o apoio necessário para a aprovação de sua agenda.

De acordo com Ames (2001), a principal estratégia utilizada pelo Poder Executivo para obter apoio político e evitar uma crise de governabilidade dentro do centro decisório de poder seria a oferta de recursos orçamentários entre os parlamentares. Sob essa ótica, a concessão de emendas parlamentares individuais seria o principal instrumento utilizado pelo Poder Executivo para obter o apoio necessário para a implementação de sua agenda política. A literatura sobre emendas (AMES, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002) aponta que a execução de emendas do tipo individual seria essencial para o sucesso eleitoral do deputado, pois estas permitiriam que os parlamentares atendessem de forma direta os anseios de suas bases eleitorais que, em resposta, lhe concederiam o voto. Esse sistema de dádiva e contra dádiva teria como objetivo central garantir a manutenção do status quo.

Dessa forma, a utilização de recursos orçamentários, através da execução de emendas parlamentares individuais, seria o canal de ligação entre as arenas eleitoral e legislativa no Brasil. Para Ames (2001), as emendas ao orçamento se configurariam como um forte instrumento de apoio eleitoral para os parlamentares que buscam a reeleição na Câmara dos Deputados. Nessa visão, os partidos políticos teriam pouca importância na arena eleitoral, uma vez que o sistema proporcional de lista aberta estimularia a competição intrapartidária.

A partir da década de 1990, começaram a surgir novos estudos acerca do cenário político brasileiro. O trabalho seminal de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1999) contribuiu de forma significativa para o rompimento do paradigma dominante que cercava a Ciência Política nesse período. Ao analisar as votações nominais na Câmara dos deputados no período 1989-94, esses autores observaram um quadro bastante distinto daquele descrito anteriormente. Eles observaram que os membros dos principais partidos votavam de forma coesa, seguindo a indicação da liderança partidária dentro da Câmara dos Deputados. Para Limongi e Figueiredo (2006), a resposta para essa mudança de cenário estaria nos poderes de agenda do presidente e no seu controle e dos líderes partidários sobre o processo legislativo.

De acordo com os autores, essas mudanças institucionais foram capazes de afetar o resultado das políticas públicas e também o comportamento das agremiações partidárias dentro do legislativo federal. Em síntese, a Carta Maior de 1988 transferiu para o poder Executivo a exclusividade em determinadas matérias – medidas provisórias e leis orçamentárias – aumentando a influência legislativa do presidente. Ao alterar o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, o novo texto constitucional criou um presidencialismo mais robusto, transferindo para o poder Executivo e para os partidos membros da coalizão de governo o controle da agenda.

À guisa de explicação, ressaltamos que a construção da governabilidade em sistemas presidencialistas com altos índices de fragmentação partidária é algo recorrente (CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002). No caso do presidencialismo de coalizão brasileiro, a incorporação de partidos da base no governo tem sido posto por vários autores como um forte instrumento capaz de induzir apoio legislativo à agenda do presidente (ABRANCHES, 1988;

AMORIM NETO, 2002; SILVA, 2012). A distribuição de postos ministeriais e cargos políticos entre os partidos membros da base governista são colocados por essa literatura como o principal recurso utilizado pelo Poder Executivo para garantir a sustentação da coalizão majoritária de governo.

Limongi e Figueiredo (1999) apontam que a construção da agenda legislativa seria resultado de um processo de negociação entre os partidos, representados na figura do líder partidário e do Poder Executivo. Inácio (2009) destaca que a estabilidade da coalizão majoritária depende da constante negociação da agenda legislativa entre o governo e os partidos membros da base aliada. Para Pereira e Mueller (2002), o apoio do Congresso à agenda do Poder Executivo teria por base negociações entre as lideranças partidárias pertencentes à coalizão, através do acesso a recursos do Executivo, e os parlamentares individuais. Segundo eles, o elemento central para a compreensão do pilar de sustentação que garante estabilidade no eixo da relação Executivo-Legislativo no nível federal seria o acesso dos parlamentares à agenda orçamentária⁴, isto é, no processo de emendamento ao orçamento da União, através da execução de emendas parlamentares individuais.

Contudo, em dezembro de 2013, durante a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), onde são definidos os critérios para o uso de recursos federais para 2014, a Presidente do Brasil, Dilma Rousseff, não vetou, conforme o acordo feito entre líderes partidários e o governo, o trecho referente à execução obrigatória das emendas parlamentares individuais. A Proposta de Emenda Constitucional nº 358 de 2013, que obriga o Presidente a executar integralmente as emendas parlamentares aprovadas no Congresso, desde 1999 é fruto de divergência entre os parlamentares. No entanto, no início de 2014, a PEC 358/13 foi aprovada, em primeiro turno, na Câmara dos Deputados. Cabe destacar que essa proposta não busca alterar a prática orçamentária que vigora, atualmente, no Brasil⁵. A Proposta apenas estabelece a obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior. Além disso, determina que 50% dessas emendas devem ser destinadas à área da saúde. A PEC também fixa patamar mínimo para os gastos totais da União na área de saúde, fixando-os em 15% da RCL, patamar ao qual se chegará após uma transição de cinco anos.

Assim sendo, este trabalho tem por objetivo mapear os discursos dos parlamentares que são contra e a favor à forma impositiva e autorizativa de execução das emendas parlamentares. Para isso, serão analisados os textos de discursos parlamentares registrados pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados durante a sessão 119.4.54.0. A problemática que se coloca é: o que muda na relação Executivo-Legislativo com a imposição da execução das emendas parlamentares? Deputados opositores e governistas convergem ou divergem quanto à PEC? A assertiva defendida é a de que a aprovação da PEC 358/13 é interesse tanto dos parlamentares que fazem parte da coalizão de governo, na Câmara dos Deputados, quanto da oposição⁶, uma vez que a execução dessas emendas impacta diretamente no padrão de carreira desses parlamentares.

4 Cabe ressaltar que a liberação de recursos orçamentários feita pelo Poder Executivo segue uma lógica partidária. A maioria das emendas individuais executadas são de parlamentares pertencentes à partidos membros da coalizão de governo (PEREIRA; MUELLER, 2002). Visão semelhante é compartilhada por Limongi e Figueiredo (2006); Mesquita (2008) e Luz (2013).

5 A forma autorizativa de orçamento, definida pela Constituição Federal, transfere para o poder Executivo a iniciativa na elaboração da lei orçamentária, podendo o presidente executar ou não parte do orçamento.

6 Defino como oposição todos os partidos que não fazem parte da coalizão majoritária de governo, sejam eles partidos de esquerda, direita, centro, centro-esquerda ou centro direita.

A abordagem utilizada nessa pesquisa será de cunho qualitativo, com destaque para a análise de discurso (FAIRCLOUGH, 2001; FOUCAULT, 1996). Com isso, serão analisados os discursos de sete lideranças partidárias dentro da Câmara dos Deputados. São elas: Beto Albuquerque, PSB; Ivan Valente, PSOL; Antônio Imbassahy, PSDB; Bernardo Santana de Vasconcellos, Bloco/PR; Moreira Mendes, PSD; Jandira Feghali, PCdoB; Rubens Bueno, PPS.

Este trabalho, portanto, está dividida em três seções. A primeira tem como foco central os dispositivos institucionais que garantem a preponderância da proposta orçamentária elaborada pelo poder Executivo e as normas estabelecidas pelo Congresso que neutralizam a participação parlamentar individual. A segunda seção tem por objetivo analisar e mapear os discursos dos parlamentares que são contra e a favor da forma autorizativa e impositiva de execução das emendas. Por fim, serão apresentados os principais achados da pesquisa.

2 CONSTRUINDO O ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO: UMA ANÁLISE ACERCA DO CONTROLE INSTITUCIONAL DA PARTICIPAÇÃO PARLAMENTAR.

O processo de construção do orçamento no Brasil vem sofrendo várias modificações ao longo dos anos, apresentando situações em que ora o Congresso define a forma como os recursos públicos serão distribuídos (República de 1946), ora o domínio da agenda orçamentária se encontra nas mãos do Poder Executivo (Regime Militar). No entanto, no período pós-redemocratização foram criados novos dispositivos constitucionais que garantiram a participação de ambos os Poderes na elaboração do orçamento da União. Esse modelo introduziu novas formas de interação na relação Executivo-Legislativo em nível federal.

A Constituição Federal de 1988 adotou um conjunto complexo de normas e procedimentos que garantiram a regulamentação do orçamento federal da União. O novo texto constitucional garantiu ao poder Executivo a supremacia legal sobre o Projeto de Lei Orçamentária – PLO, restringindo a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário exceto ao remanejamento das despesas relacionadas com investimento. Esse dispositivo transferiu para o Executivo o domínio da agenda orçamentária e, paralelamente, estabeleceu limites para a participação individual dos parlamentares sobre o orçamento federal.

Atualmente, o orçamento é composto por três instrumentos que garantem a regulamentação, participação e distribuição dos recursos públicos da União. O primeiro diz respeito ao Plano Plurianual – PPA. Nessa fase, o presidente da República deve estabelecer as prioridades do governo para um período de quatro anos. Sua elaboração é feita a partir dos gastos indicados por cada Ministério à Secretaria de Orçamento Fiscal (SOF). Nele, devem estar contidas as principais metas e o público alvo de cada programa. De acordo com o § 1º do art. 165 do texto constitucional, o projeto de lei do plano plurianual “... estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. É nessa fase que serão estabelecidas as principais metas e diretrizes de médio e longo prazo do governo federal.

A segunda fase do processo de construção do orçamento da União é a formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Nessa etapa serão estabelecidas as principais metas e prioridades do governo federal para o exercício financeiro subsequente. É função da LDO ajustar e orientar as ações do governo seguindo as reais viabilidades de caixa do Tesouro Nacional. Além disso, ela deve ser compatível com o plano plurianual.

É partir da LDO que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada. Nesse momento, o governo define as principais metas compreendidas no PPA que deverão ser alcançadas naquele ano. Após a fase de elaboração, a LOA é submetida ao Poder Legislativo para discussão, votação e aprovação. Inicialmente a lei orçamentária é apreciada através da Comissão Mista do Orçamento (CMO). Esse órgão colegiado é formado por parlamentares das duas casas legislativas⁷. Suas funções se estendem desde a análise de leis orçamentárias, projetos de créditos adicionais até as contas do presidente da República. Para que PLOA seja apreciado, é necessário a designação de um relator geral, um relator de receitas e dez relatores setoriais.

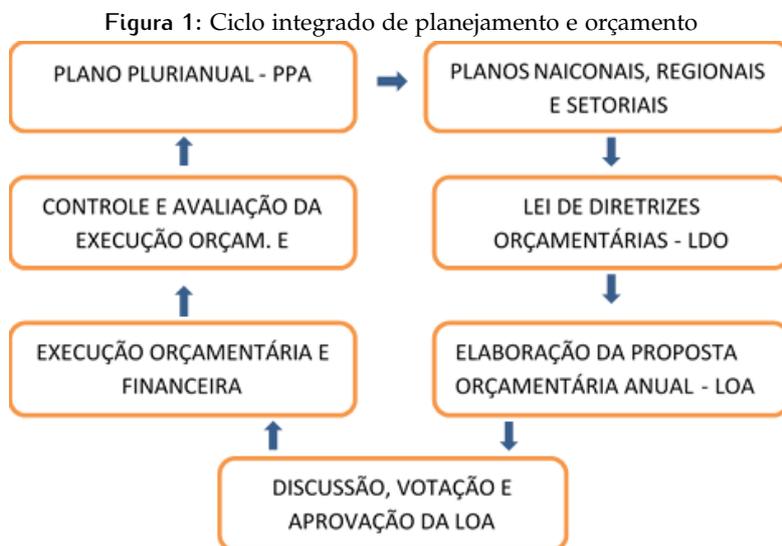
Durante a apreciação do orçamento no Congresso, a CMO elabora quatro diferentes pareceres: parecer de receita, o parecer preliminar, os pareceres setoriais e o parecer final. O parecer de receita tem como objetivo analisar a estimativa de receita, onde também estão contidas as emendas. O parecer preliminar, de autoria do Relator Geral, além de analisar a estimativa de receita, contém os recursos disponíveis para as relatorias setoriais e para o acolhimento das emendas individuais. Os pareceres setoriais contém o posicionamento dos relatores setoriais acerca da proposta dos órgãos que fazem parte da área temática e das emendas relacionadas a esta área. Por fim, o parecer final – também de responsabilidade do Relator Geral – tem por finalidade consolidar os pareceres setoriais e os acordos estabelecidos com as bancadas. A partir disso, observa-se que a participação dos outros parlamentares na apreciação da LOA se dá de forma bastante limitada, restringindo-se apenas à apresentação de emendas individuais e coletivas. O maior grau de participação é dado às instâncias colegiadas.

Até 1993, o relator geral possuía a prerrogativa de alocar a maior parte do montante destinado às emendas parlamentares. Ele dispõe da decisão de designar quais emendas seriam anexadas ou excluídas na proposta orçamentária anual. O enorme poder destinado ao relator geral sobre o orçamento trouxe sérias consequências para o regime de partilha desses recursos entre o Legislativo federal: no final do processo de emendamento ao orçamento, a divisão dos recursos favorecia apenas a uma pequena parcela dos parlamentares, deixando de fora a grande maioria. Esse esquema culminou a CPI do orçamento.

O escândalo do orçamento permitiu ao Congresso reorientar as suas ações na elaboração do orçamento. A drástica redução da concentração de poder do relator geral sobre o orçamento foi uma das principais restrições impostas pelo próprio poder Legislativo. Dessa maneira, a Resolução 2/95 – CN fortaleceu o papel das instâncias colegiadas inserindo novos atores na construção do parecer do relator geral. O art. 23 dessa resolução definiu que o parecer do relator deve ser elaborado em parceria com outros dez relatores-adjuntos, aos quais devem ser membros de cada uma das outras subcomissões. Ressalta-se que foi vedada a participação de mais de dois relatores membros de uma mesma sigla partidária ou bloco parlamentar (MESQUITA, 2008). Consequentemente, a distribuição de recursos orçamentários

⁷ Essa comissão é composta por 30 deputados e 10 senadores. Cada parlamentar possui um suplente. O parecer da comissão é levado para votação no Plenário. Para tanto, a sessão legislativa deve ser presidida por todos os membros das duas Casas do Congresso Nacional.

via emendas individuais foi homogeneizada, garantindo sua distribuição de forma igualitária entre os parlamentares⁸.



Fonte: Câmara dos Deputados.

Os três instrumentos de construção do orçamento federal citados anteriormente garantiram ao Poder Executivo a prerrogativa exclusiva sobre toda e qualquer legislação ligada a matérias orçamentárias. A Constituição de 1988 também assegurou ao Poder Legislativo a participação no orçamento federal, garantindo-lhe o direito de emendar os projetos enviados pelo Executivo. Nesse contexto, a emenda parlamentar pode ser definida enquanto um dispositivo institucional utilizado pelo Poder Legislativo para propor alterações no projeto de lei orçamentária anual. Essas alterações podem ser realizadas através de acréscimo, anulação e modificação de itens do PLOA⁹. Entretanto, no que se refere a sua apresentação por parte dos parlamentares, estas seguem um conjunto de restrições estabelecidas por normas constitucionais. A Carta Magna de 1988, em seu artigo 166, define que apenas serão aceitas as emendas que seguirem os seguintes critérios:

Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que indicam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.

Referente a apresentação de emendas individuais, a Constituição estabelece que gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal não podem ser remanejados, restringindo a ação dos parlamentares apenas aos gastos relacionados com investimentos. O processo de emendamento deve

⁸ Em 2010, cada parlamentar possuía o direito de apresentar até vinte e cinco emendas ao orçamento. O valor fixo era de 12,5 milhões de reais, dividido entre todas as emendas.

⁹ As emendas podem ser de três tipos: 1) À despesa – indica a inclusão, remanejamento ou cancelamento de dotações. 2) À receita – propõe a inclusão, exclusão ou alteração de receitas em casos de erros. E 3) Ao texto – alteram o texto do projeto de lei.

seguir o que já está previsto na LDO, isto é, a natureza desses recursos deve ser resultado da supressão de despesas já estabelecidas no orçamento proposto pelo Executivo. Em outras palavras, as emendas devem ser introduzidas em programas já definidos no PPA e LDO, buscando cumprir os objetivos já traçados nesses programas. Pode-se observar que os deputados individualmente não podem alterar a maior parte dos recursos estabelecidos no orçamento. A maioria dos gastos fixados no orçamento federal possui um caráter constitucional e impositivo.

Tabela 1: Gastos com Investimento no interior do orçamento

Ano	(%) Investimento/ Orçamento excluído custo da dívida
2002	2,3
2003	1,3
2004	2,1
2005	1,6
2006	1,7
2007	2,8
2008	2,9
2009	2,6
2010	2,4
2011	2,9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Tribunal de Contas da União (TCU).

A capacidade do Poder Legislativo em alterar o orçamento da União é limitada por normas constitucionais legais. Além de não poder emendar a maior parte do montante orçamentário, os recursos à disposição dos parlamentares – limitado à rubrica investimentos – possuem um conjunto de restrições técnicas capazes de impedir a ação parlamentar individual na formatação de políticas distributivas. Como aponta Mesquita (2008), o Executivo federal possui prerrogativa exclusiva na elaboração de políticas públicas. Parlamentares não podem, tomados individualmente, emendar o orçamento com emendas de qualquer tipo. Estes só podem destinar recursos via programas já estabelecidos na proposta orçamentária elaborada pelo Executivo¹⁰. Em suma

¹⁰ Leal (2010) destaca que o orçamento de alguns programas do governo federal possui uma forte dependência de transferências voluntárias. A operacionalização desses programas é feita através de emendas parlamentares individuais. O autor cita como exemplo a ação do governo federal dentro do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que tem como objeto a construção de cisternas na região semi-árida do nordeste. Essa ação está contida no PPA. Nesse caso, o parlamentar pode inserir no PLOA anual uma ação para a construção de cisternas em qualquer município da região, desde que siga os requisitos técnicos necessários para a operacionalização de tal ação.

Parlamentares não podem criar novos programas, isto é, políticas públicas, por meio de emendas de qualquer tipo. Emendas apenas remanejam recursos por programas previamente contidos na proposta orçamentária enviada pelo Executivo, ou seja, a elaboração de políticas públicas é prerrogativa única do Executivo (MESQUITA, 2008, p. 13).

Ademais, o caráter autorizativo da lei orçamentária garante ao Poder Executivo uma posição privilegiada em relação aos membros do Congresso. Isso significa dizer que se mesmo o presidente necessitando de aprovação legislativa para fazer qualquer gasto, ele não precisa executar todos os gastos previstos, necessariamente. Esse mecanismo garante-lhe um amplo espaço de manobras para negociar com os congressistas. Em outras palavras, a participação do Congresso no processo orçamentário possui fronteiras bem delimitadas, “definidas pelas restrições constitucionais e legais aos direitos de emendar e pelos graus de liberdade reservados ao Executivo na proposição e execução do orçamento” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002, p. 315).

3 O MAPEAMENTO INICIAL DA VOTAÇÃO DA PEC 358/13 E A ANÁLISE DE DISCURSOS DOS PARLAMENTARES

Para que os parlamentares tenham suas demandas atendidas perante o Poder Executivo é necessária uma organização coesa e disciplinada, seguindo as diretrizes da liderança partidária dentro do Congresso. É nesse contexto que os líderes partidários ganham grande destaque. De acordo com Pereira e Mueller (2002, p.74)

Os legisladores brasileiros têm votado consistentemente seguindo a indicação dos seus líderes partidários não só devido aos poderes legislativo e de controlar a agenda do Congresso assegurados pelo presidente, mas também por perceberem que esse comportamento pode proporcionar acesso a benefícios controlados pelo Executivo, benefícios esses que têm um forte impacto nas estratégias de sobrevivência política dos parlamentares na esfera eleitoral.

Os líderes partidários são capazes de concentrar e descarregar a força de representação do seu partido em determinadas votações. Assim, é mais vantajoso para o presidente negociar com o partido, uma vez que é através do “voto coletivo” que os líderes partidários detêm maior comprometimento para agir como intermediário das demandas dos membros de seu partido, aumentando as chances de sobrevivência de ambos no cenário político.

Assim, partindo do princípio de que os parlamentares votam seguindo a indicação dos líderes partidários, esta pesquisa busca analisar o discurso de sete líderes partidários (Beto Albuquerque, PSB; Ivan Valente, PSOL; Antônio Imbassahy, PSDB; Bernardo Santana de Vasconcellos, Bloco/PR; Moreira Mendes, PSD; Jandira Feghali, PCdoB; Rubens Bueno, PPS) referentes à aprovação, em primeiro turno, na Câmara dos Deputados, da PEC 358/13, que trata da execução obrigatória, pelo Poder Executivo, das emendas individuais. Utilizaremos, como dados primários, os textos de discursos parlamentares registrados pelo Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara dos Deputados durante a sessão 119.4.54.O.

Vale ressaltar que, todos os discursos disponíveis no departamento de taquigrafia, referentes à sessão 119.4.54.0, foram analisados. No entanto, não haviam dados referentes a todas

as lideranças partidárias, ficando alguns partidos de fora do exame. O [Quadro 1](#) apresenta as lideranças/partidos da Câmara dos Deputados que serão analisados.

Quadro 1: lideranças partidárias da Câmara dos Deputados que terão os discursos analisados e mapeados.

LIDERANÇA PARTIDÁRIA	PARTIDO
BETO ALBUQUERQUE	PSB
IVAN VALENTE	PSOL
ANTONIO IMBASSAHY	PSDB
BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS	Bloco/PR
MOREIRA MENDES	PSD
JANDIRA FEGHALI	PCdoB
RUBENS BUENO	PPS

Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>>

3.1 Análise crítica de discurso

Optou-se por utilizar a seguinte abordagem, visto que, enquanto recurso metodológico, a análise de discurso consegue uma maior abrangência sobre os fatores capazes de influenciar os discursos desses parlamentares, de forma que, a análise crítica de discurso ultrapassa as exposições orais desses atores políticos, sendo possível perceber a atuação e agência das instituições sociais em seus pronunciamentos (FAIRCLOUGH, 2001).

A análise discurso busca a relação entre o elemento linguístico com o elemento social. Para Fairclough (2001), o termo discurso significa o uso da linguagem como um elemento integrante da prática social, ou seja, é através das práticas discursivas que representamos o mundo social a qual estamos inseridos. Em Foucault (1996), a linguagem torna-se um elemento estruturador da relação do homem com o mundo real. Nesse contexto, as práticas discursivas são apresentadas enquanto práticas sociais produzidas através de relações de poder. Assim, o discurso surge como um meio não transparente e não neutral para descrever e analisar o mundo social. O discurso pode ser visto como uma prática social, isto é, nos orientamos pelo contexto interpretativo no qual estamos inseridos. Nesse sentido, construímos nossos discursos para nos ajustarmos a esse contexto.

De acordo com Fairclough (2001) não existe uma receita fixa para se fazer análise de discursos, no entanto, uma maneira de começar é codificando o discurso, criando categorias de análise a partir de questões de interesse. A partir da leitura dos discursos transcritos foi possível visualizar duas categorias que dão conta de testar nossa hipótese. A primeira

será a meta do discurso; apresentando o posicionamento do parlamentar. A segunda será as reivindicações do discurso; mostrando os principais argumentos a favor do posicionamento do parlamentar. A partir disso, buscamos construir a estrutura organizativa dos discursos das lideranças partidárias que se posicionaram contra ou a favor a aprovação da PEC 358/13.

3.2 Análise dos discursos proferidos em plenário

Quadro 2: Deputado Ivan Valente: Discurso e Estrutura Argumentativa

(a) Discurso do Deputado Ivan Valente

O SR. IVAN VALENTE (PSOL-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, primeiro eu queria colocar que o verdadeiro orçamento impositivo nesta Casa é a votação da dívida pública: 42% do Orçamento.

Em segundo lugar, quero chamar pelo nome o que nós estamos votando, que não é orçamento impositivo, é emenda impositiva. Orçamento impositivo é todo o Orçamento. Emenda impositiva é 1,2% da receita líquida de impostos. E o pior: não é 1,2%. Nós ainda temos o Restos a Pagar: 0,6%, que será perene.

E mais: se houver contingenciamento, nós também seremos contingenciados. É óbvio que tem um lado positivo da emenda, que é o seguinte: o Governo não pode mais fazer chantagens com os Deputados. Este é o lado positivo da emenda, porque não vai ser em cima de cada votação que haverá uma chantagem aqui. É por isso que o PSOL vai votar "sim" ao texto, ressalvadas as emendas, porque nós queremos 10% da receita bruta para a saúde. Não são os royalties nem os 50% de emendas. Nós queremos quase 20% da receita líquida de impostos para a saúde. E vamos votar os destaques na semana que vem.

O PSOL vota "sim".

(b) Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Ivan Valente.

METAS	Aprovação da PEC 358/13, referente a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.
REIVINDICAÇÕES	A aprovação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais para que os parlamentares não sejam chantageados, perante o Poder Executivo.

Fonte: Sistema da Taquigrafia.

Quadro 3: Deputado Beto Albuquerque: Discurso e Estrutura Argumentativa**(a)** Discurso do Deputado Beto Albuquerque

O SR. BETO ALBUQUERQUE (PSB-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, cumprimentos a V.Exa. Nós gostaríamos muito que ficasse clara a votação dos destaques na próxima semana, terça-feira, para encerrarmos este assunto, que V.Exa. muito bem deixou claro: a humilhação não pode ser a relação de tratamento entre o Executivo e o Legislativo em qualquer circunstância. Este ano, por exemplo, a nossa bancada teve, por parte do Governo, a liberação de apenas 50% das emendas, que são do nosso direito e não foram novamente respeitadas. Nós votamos "sim", para que o respeito se imponha na legitimidade do voto e do mandato de cada um que aqui estiver representando o povo brasileiro. Muito obrigado.

(b) Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Beto

METAS	Aprovação da PEC 358/13, referente a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.
REIVINDICAÇÕES	A aprovação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais para que os parlamentares não necessitem barganhar, perante o Poder Executivo, a execução de suas emendas.

Fonte: Sistema da Taquigrafia.

Quadro 4: Deputado Antônio Imbassahy: Discurso e Estrutura Argumentativa**(a)** Discurso do Deputado Antônio Imbassahy

O SR. ANTONIO IMBASSAHY (PSDB-BA. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Presidente, mais uma vez V.Exa. dá um exemplo de como se dirige esta Casa e da altivez com que pretende que ela sempre se mantenha. A nossa posição é a posição de acompanhar a liderança de V.Exa. nesse quesito. Estamos literalmente a favor desse projeto. E eu o cumprimento pela posição corajosa, que dá dignidade cada vez maior a este Parlamento. Parabéns, Presidente!

(b) Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Antônio Imbassahy.

METAS	Aprovação da PEC 358/13, referente a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.
REIVINDICAÇÕES	A aprovação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais.

Fonte: Sistema da Taquigrafia.

Quadro 5: Deputado Bernardo Santana: Discurso e Estrutura Argumentativa

(a) Discurso do Deputado Bernardo Santana

O SR. BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS (Bloco/PR-MG. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Presidente, reforçando todas as homenagens merecidas a V.Exa., pelo adiantado da hora, eu vou pedir aqui a todos que sigam o exemplo de votarmos de uma forma mais rápida: "sim".

(b) Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Bernardo Santana.

METAS	Aprovação da PEC 358/13, referente a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.
REIVINDICAÇÕES	A aprovação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais.

Fonte: Sistema da Taquigrafia.

Quadro 6: Deputado Moreira Mendes: Discurso e Estrutura Argumentativa

(a) Discurso do Deputado Moreira Mendes

O SR. MOREIRA MENDES (PSD-RO. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, talvez este seja o momento mais importante da história da Câmara dos Deputados nos últimos anos. Este projeto resgata a autoestima de cada um dos Deputados e Deputadas que estão presentes aqui e dos que virão no futuro. É absolutamente legítimo e correto que tiremos essa amarra que hoje pesa sobre nós como uma Espada de Dâmocles, que cada um dos Parlamentares carrega sobre a sua cabeça. Nós vamos encaminhar o voto "sim", mas não sem antes prestar uma homenagem a V.Exa. pelo trabalho.

(b) Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Moreira Mendes.

METAS	Aprovação da PEC 358/13, referente a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.
REIVINDICAÇÕES	A aprovação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais para que os parlamentares não necessitem barganhar, perante o Poder Executivo, a execução de suas emendas.

Fonte: Sistema da Taquigrafia.

Quadro 7: Deputado Jandira Feghali: Discurso e Estrutura Argumentativa**(a)** Discurso da Deputada Jandira Feghali

A SRA. JANDIRA FEGHALI (PCdoB-RJ. Pela ordem. Sem revisão da oradora.) - Sr. Presidente, primeiro, queremos reconhecer o esforço de V.Exa., esforço este que é expresso pela unanimidade da Casa nesta votação, mas queremos também concordar que, como o texto agregou no Senado temas conflituosos, como o da saúde, e há vários destaques na Mesa, os quais o PCdoB inclusive se coloca no direito de debater, nós concordamos em cumprir o acordo proposto de votar o texto principal e deixar os destaques para uma votação num outro momento, no sentido de construir o entendimento que corresponda às expectativas da sociedade e ao melhor para o povo brasileiro e para a saúde brasileira. Portanto, Sr. Presidente, nós encaminhamos "sim" ao texto, ressalvados os destaques, que deverão ser debatidos num outro momento aqui no Plenário da Câmara dos Deputados.

(b) Estrutura argumentativa do discurso da Deputada Jandira Feghali.

METAS	Aprovação da PEC 358/13, referente a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.
REIVINDICAÇÕES	A aprovação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais para que os parlamentares não necessitem barganhar, perante o Poder Executivo, a execução de suas emendas.

Fonte: Sistema da Taquigrafia.

Quadro 8: Deputado Rubens Bueno: Discurso e Estrutura Argumentativa**(a)** Discurso do Deputado Rubens Bueno

O SR. RUBENS BUENO (PPS-PR. Pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, a nossa posição sempre foi muito clara a respeito disso. Primeiro, nós éramos contra a situação vivida, com o Parlamento indicando emenda parlamentar que não era cumprida pelo Executivo, fazendo disso balcão de negócios, um atraso para as relações dos Poderes constituídos. Daí nós votamos - e aqui seguimos na mesma linha - lembrando o seu compromisso com esta Casa e o seu compromisso com o País. O PPS vota "sim".

(b) Estrutura argumentativa do discurso do Deputado Rubens Bueno.

METAS	Aprovação da PEC 358/13, referente a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.
REIVINDICAÇÕES	A aprovação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais para que os parlamentares não necessitem barganhar, perante o Poder Executivo, a execução de suas emendas.

Fonte: Sistema da Taquigrafia.

A estrutura organizativa dos discursos desses parlamentares converge para um mesmo ponto em comum, ambos buscam a autonomia do Poder Legislativo frente as decisões do Poder Executivo no que diz respeito ao processo orçamentário brasileiro. A aprovação da PEC 358/13 representa, para essas lideranças partidárias, o fim da necessidade de barganhar, perante o Poder Executivo, a execução das emendas de suas bancadas. O **Quadro 9** destaca, a partir da fala desses parlamentares, a veemência dos posicionamentos a favor da PEC 358/13, uma vez que, dentro da lógica desses discursos, nota-se uma necessidade de uma maior autonomia ao Poder Legislativo.

Quadro 9: Trechos dos discursos.

Deputado Ivan Valente (PSOL/SP)	É óbvio que tem um lado positivo da emenda, que é o seguinte: o Governo não pode mais fazer chantagens com os Deputados. Este é o lado positivo da emenda, porque não vai ser em cima de cada votação que haverá uma chantagem aqui. É por isso que o PSOL vai votar "sim".
Deputado Moreira Mendes (PSD/RO)	Este projeto resgata a autoestima de cada um dos Deputados e Deputadas que estão presentes aqui e dos que virão no futuro. É absolutamente legítimo e correto que tiremos essa amarra que hoje pesa sobre nós como uma Espada de Dâmoçles, que cada um dos Parlamentares carrega sobre a sua cabeça. Nós vamos encaminhar o voto "sim".
Deputado Rubens Bueno (PPS/PR)	Sr. Presidente, a nossa posição sempre foi muito clara a respeito disso. Primeiro, nós éramos contra a situação vivida, com o Parlamento indicando emenda parlamentar que não era cumprida pelo Executivo, fazendo disso balcão de negócios, um atraso para as relações dos Poderes constituídos. Daí nós votamos - e aqui seguimos na mesma linha - lembrando o seu compromisso com esta Casa e o seu compromisso com o País. O PPS vota "sim".
Deputado Antônio Imbassahy (PSDB/BA)	Presidente, a nossa posição é a posição de acompanhar a liderança de V.Exa. nesse quesito. Estamos literalmente a favor desse projeto. E eu o cumprimento pela posição corajosa, que dá dignidade cada vez maior a este Parlamento.

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema de taquigrafia da Câmara dos Deputados.

A participação do Congresso na construção do orçamento é limitada por normas constitucionais e legais que preservam a proposta original enviada pelo presidente da República. A Constituição brasileira dá ao Poder Executivo a supremacia de definir quando e como o orçamento nacional será executado. Assim, a participação do Congresso Nacional na transferência de recursos público para os estados e municípios se limita na apresentação de emendas, individuais e coletivas, à lei orçamentária anual (RENNÓ & PEREIRA, 2013).

Podemos observar, através dos discursos desses parlamentares, que o apoio à legitimidade dessa proposta de emenda parlamentar se sustenta, a partir da ampliação da área de atuação do Poder Legislativo na construção do orçamento nacional, como um instrumento de

mocrático capaz de beneficiar vários setores da sociedade, uma vez que aumenta o grau de liberdade desses parlamentares para investirem em determinadas áreas.

A partir da análise dos discursos embutidos pelos parlamentares, é possível perceber que, na unanimidade de seus votos a favor da aprovação da PEC 358/13, tais parlamentares reivindicam a execução de suas emendas, com maior liberdade para destinação de recursos nas áreas em que estão de acordo com os seus interesses. O [Quadro 10](#) apresenta o posicionamento dos parlamentares, contra e a favor à alteração da forma de emendamento ao orçamento, que fazem parte da coalizão majoritária de governo na Câmara dos Deputados.

Quadro 10: posicionamento dos parlamentares que fazem parte da coalizão majoritária de governo na Câmara dos Deputados.

PARLAMENTAR	PARTIDO	POSICIONAMENTO
BERNARDO SANTANA DE VASCONCELLOS	BLOCO/PR	FAVORÁVEL
BETO ALBUQUERQUE	PSB	FAVORÁVEL
ANDRÉ MOURA	PSC	FAVORÁVEL
JANDIRA FEGHALI	PCdoB	FAVORÁVEL

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema de taquigrafia da Câmara dos Deputados.

O [Quadro 11](#) apresenta o posicionamento dos parlamentares, contra e a favor à alteração da forma de emendamento ao orçamento, que fazem parte da oposição na Câmara dos Deputados.

Quadro 11: posicionamento dos parlamentares que fazem parte da oposição na Câmara dos Deputados.

PARLAMENTAR	PARTIDO	POSICIONAMENTO
ANTONIO IMBASSAHY	PSDB	FAVORÁVEL
MOREIRA MENDES	PSD	FAVORÁVEL
IVAN VALENTE	PSOL	FAVORÁVEL
RUBENS BUENO	PPS	FAVORÁVEL

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema de taquigrafia da Câmara dos Deputados.

A partir do mapeamento do posicionamento desses parlamentares é possível observar que a PEC do orçamento impositivo é um interesse tanto dos partidos que compõem a coalizão majoritária de governo quanto dos partidos que fazem parte da oposição. Para Pereira e Mueller (2002), a execução das emendas parlamentares individuais representa um interesse direto

dos Congressistas. De acordo com esses autores, a execução dessas emendas impacta diretamente no padrão de carreira desses parlamentares, ou seja, quanto mais emendas executadas um parlamentar tiver, maiores serão as suas chances de reeleição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos evidenciar nesse trabalho a forma como os parlamentares constroem seus discursos a favor ou contra a forma autorizativa e impositiva de execução das emendas parlamentares. Para isso, foram analisados os discursos de alguns parlamentares durante a votação, em primeiro turno, da PEC 358/13. A partir disso, observamos que a PEC do orçamento impositivo é defendida, pela grande maioria desses atores políticos, enquanto um direito legal capaz de valorizar as ações do Poder Legislativo diante do Poder Executivo.

Ao longo desse trabalho, buscou-se delinear a maneira pelo qual o tema foi abordado. Com isso, foi sinalizado o diálogo com vários autores que permitiram melhor compreender os incentivos gerados nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no período pós 1988. Em estreita relação com essa literatura, apresentamos a forma que a pesquisa foi operacionalizada.

A literatura aqui analisada aponta para o papel desempenhado pelas emendas parlamentares na manutenção da relação Executivo-Legislativo. Essas emendas possuem a capacidade de atender os interesses de ambos os poderes; enquanto o Poder Executivo depende do Congresso para a aprovação de sua agenda, o Poder Legislativo depende dos recursos orçamentários do presidente para atender os interesses de seus redutos e eleitorais, e assim garantir a reeleição. Nesse contexto, os resultados dessa pesquisa se direcionam para esse mesmo caminho. As discussões em torno da legitimidade dessa proposta são constantes. É certo que as emendas parlamentares são fundamentais para a garantia da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro.

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE BRANCHES IN THE BRAZILIAN BUDGET PROCESS

The Case of the Tax Budget PEC

RAUL WESLEY LEAL BONFIM

The 1988 Brazilian Constitution defined new forms of participation between the Executive and the Legislative Powers in the national budgetary process. The largest part of the Government Budget was centralized in the hands of the President, limiting the participation of the Members of Congress to the mere presentation of parliamentary amendment bills. The authoritative character of the Annual Budget Law (LOA, in Portuguese) has guaranteed the Executive Power a privileged position as regards the Members of Congress. The President of the Republic, despite requiring legislative approval to perform any expenditure, through Ministries, does not need to do it, including amendments approved by policymakers. This interaction model has assured for a long time the predominance of choices in the Executive Power over the individual actions of the Brazilian federal deputies. In view of that, this work aims to study the #358/13 Proposed Amendment to the Constitution (PEC, in Portuguese), referring to the mandatory execution of individual parliamentary amendments, approved in February 2015. The problem raised is: what changes in the Executive-Legislative relationship with the imposition of the execution of parliamentary amendments? Do opposition and government deputies converge or diverge as for that PEC? So that we can test our hypothesis, speech transcriptions of parties leaders were analyzed, which are recorded by the Writing, Revision and Shorthand Department of the chamber of Deputies during session 119.4.54.0.

Keywords: Imposing Budget, Parliamentary Amendments, Discourse Analysis.

REFERÊNCIAS

- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro. FGV, 2003.
- AMES B; PEREIRA, C e RENNÓ. FAMINTOS POR PORK: Uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: *O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 31, nº1, 1988, pp. 5 a 34.
- AMORIM NETO, O e TAFNER, P. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5 a 8.
- BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- AZEVEDO, S. Formação discursiva e discurso em Michel Foucault. *Revista Filogenese*. Marília, v. 6, nº 2, 2013, pp. 148 a162.
- CAREY, J e SHUGART, M. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. *Electoral Studies*, Vol. 14, Nº 4, 1997, pp. 417-439.
- CARVALHO, N. R. de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CAIN, B; FERREJOHN, J; FIORINA, M. *The personal vote: constituency service and electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. Government Coalitions under Presidentialism and Parliamentarism. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 187–218, jan. 2002.
- GONTIJO, V. *Instrumentos de Planejamento e Orçamento*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acessado em 20/06/2016.
- FIGUEIREDO, A e LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, A e LIMONGI, F. *Política orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- FAIRCLOUGH, N. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 1996.
- INÁCIO, M. Mudança Procedimental, Oposições e Obstrução na Câmara dos Deputados. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- LUZ, J. CONEXÃO MINISTERIAL, PARTIDOS E EMENDAS INDIVIDUAIS NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO. In: III Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba: 2013.

- MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven, Yale University Press, 1974.
- MAINWARIG, S. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/ FGV, 2001.
- MESQUITA, L; SILOTTO, G; LUZ, J e HUBERT, P. *EMENDAS INDIVIDUAIS E CONCENTRAÇÃO DE VOTOS: UMA ANÁLISE EXPLORATÓRIA*. In: IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília: 2014.
- MESQUITA, L. *Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados*. Dissertação de Mestrado. USP: Departamento de Ciência Política, 2008.
- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lucio. O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, nº 2, Rio de Janeiro, 2001. pp 323-362.
- PEREIRA, C e MUELLER, B. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, 2003, pp. 735 a 771.
- _____. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 265 a 301.
- PEREIRA, C; POWER, T e RAILE, E. Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Parlamentares: Explicando o Caso do Mensalão. In: *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 227 a 264.
- SILVA, M. *A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)*. In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia: 2012.
- Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_60_shtm>. Acessado em 31 de Outubro de 2014.
- Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas/analise-dediscursos/orcamento-impositivo>> Acessado em 21 de dezembro de 2014.