



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**LEGISLATIVO E DILEMAS INTERTEMPORAIS EM POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO DO TETO DE GASTOS**

**JÚLIA ALVES MARINHO RODRIGUES**

**BRASÍLIA**

**2023**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JÚLIA ALVES MARINHO RODRIGUES**

**LEGISLATIVO E DILEMAS INTERTEMPORAIS EM POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO DO TETO DEGASTOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política do Instituto de Ciência Política da  
Universidade de Brasília como requisito parcial para  
a obtenção do título de Doutora em Ciência Política.  
Área de Concentração: Política e Instituições  
Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Orientador: Paulo do Pin Calmon

Co-Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de  
Araújo

**BRASÍLIA**  
**2023**

JÚLIA ALVES MARINHO RODRIGUES

**LEGISLATIVO E DILEMAS INTERTEMPORAIS EM POLÍTICAS  
PÚBLICAS: O CASO DO TETO DE GASTOS**

Tese apresentada como requisito parcial  
para a obtenção do título de Doutora em  
Ciência Política pela Universidade de  
Brasília e avaliada pela seguinte banca  
examinadora:

---

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (Orientador)  
Universidade de Brasília (IPOL/UnB)

---

Prof. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo (Co-orientadora)  
Universidade de Brasília (IPOL-UnB)

---

Prof. Dr. Arnaldo Maueberg Junior  
Universidade de Brasília (IPOL-UnB)

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

---

Prof. Dra. Rita de Cássia Leal Sampaio Fonseca dos Santos  
Senado Federal

---

Prof. Dr. Denilson Bandeira Coelho  
Universidade de Brasília (IPOL-UnB) - Suplente

"Caminhante, não há caminho, o caminho se faz ao caminhar."

Antônio Machado

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Paulo Carlos Du Pin Calmon, e à minha co-orientadora, Suely Araújo, por me guiarem com firmeza e gentileza nesse processo. Dois grandes professores e profissionais que muito admiro.

Aos professores do IPOL, pelas aulas sempre instigantes e desafiadoras. Um agradecimento especial aos professores Rafael Silva, Arnaldo Maueberg e Rita Santos, que, gentilmente, se dispuseram a compor esta banca. Um reconhecimento à equipe da Secretaria da Pós-Graduação, com destaque para a “eterna” Thaynara Bandeira, sempre solícita em seu atendimento aos alunos, e ao Cristiano Naibert, que a substituiu.

Aos colegas do doutorado e aos membros do Grupo de Pesquisa Instituições e Políticas Públicas (GIPP). As trocas e os comentários foram fundamentais para a realização desta pesquisa. Agradeço, em especial, à Adriana Oliveira, parceira fundamental nesta caminhada.

À Câmara dos Deputados, em especial ao Diretor da Consultoria de Planejamento, Orçamento e Fiscalização, Wagner Primor Júnior, a quem sou grata pela confiança em meu trabalho e apoio para realização da tese.

Aos amigos e amigas que fiz em Brasília. A caminhada fica mais fácil com a amizade de vocês. Obrigada, Karina, Elaine, Enid, Iraneth, Nathalie, Valéria, Juana, Suzy, Agnes, Leandro e Timbó.

À minha família serei eternamente grata pelo suporte e incentivo ao longo das jornadas da vida. Obrigada aos meus avós (*in memoriam*), pai, mãe, tia, irmãos, Viviane, Claudio e Breno. Eduardo, Sofia, Luiz e Ana, vocês sempre estiveram presentes, me apoiando e estimulando a olhar mais longe. Um justo reconhecimento à Sueli Joana da Conceição, que em muitos momentos ajudou a cuidar dos meus filhos e da minha casa para que eu pudesse me dedicar ao doutorado.

Muito obrigada!

## RESUMO

Os dilemas intertemporais, isto é, os problemas que demandam soluções integradas e, muitas vezes, de longo prazo, são característicos das sociedades modernas. No entanto, em sociedade democráticas, as eleições exigem respostas no curto prazo. A tese busca, então, investigar em quais condições o parlamento é capaz de aprovar medidas do tipo *policy investments*, ou seja, medidas nas quais há a imposição de custos no curto prazo na expectativa de benefícios no longo prazo. Para tanto, realizou-se um estudo de caso da tramitação, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, da Emenda Constitucional nº95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, e foram verificadas as condições que possibilitaram a sua aprovação. Partindo do modelo analítico desenvolvido a partir de Jacobs (2011), examinaram-se as condições que permitiram a superação dos vieses informacionais para o curto prazo: a incerteza política de longo prazo e a atuação dos grupos de interesses organizados. Dentre os principais achados da pesquisa tem-se o cenário institucional favorável, combinando uma responsabilização difusa pelas perdas, o baixo risco para a sobrevivência eleitoral em consequência de se apoiar a PEC do Teto de Gastos, na medida em que se tratava de um tema complexo, com baixa compreensão por parte da sociedade, e o forte apoio do Presidente da República e dos líderes parlamentares; uma estrutura da política pública que foi capaz de adiar os custos no curto prazo e, ao mesmo tempo, antecipar alguns benefícios do longo prazo; e uma distribuição de custos difusa que dificultou a mobilização dos principais afetados e, dessa forma, a atuação dos grupos de interesses se voltou à busca da proteção setorial. Também apontaram-se os seguintes elementos que podem contribuir para o aperfeiçoamento do modelo: considerar as regras internas dos parlamentos que podem facilitar a aprovação de *policy investments*; necessidade de se considerar, no caso brasileiro, a dimensão do médio prazo quando se discute a matriz intertemporal de custo-benefício da política pública; o processo de aprendizagem política que pode levar a estruturas de programas mais factíveis; e o compartilhamento de um diagnóstico comum entre a burocracia estatal, facilitando o processo de convencimento dos decisores.

**Palavras-chave:** dilemas intertemporais; *policy investments*; legislativo; políticas públicas.

## ABSTRACT

The intertemporal dilemmas, i.e., problems that demand integrated and often long-term solutions are characteristic of modern societies. However, in democratic societies, elections require short-term responses. The thesis seeks to investigate under what conditions Parliament is able to approve policy investments, i.e., measures in which short-term costs are imposed in the expectation of long-term benefits. For that, a case study was carried out on the procedure, in the Chamber of Deputies and in the Federal Senate, of the Constitutional Amendment n°95, of 2016, which established the New Fiscal Regime and the conditions that allowed its approval were verified. Starting from the analytical model, the conditions that allowed the overcoming of short-term informational biases, long-term political uncertainty and the performance of organized interest groups were examined. Among the main findings of the research, there is the favorable institutional scenario, combining a diffuse responsibility for losses, the low risk for electoral survival as a result of supporting the PEC, insofar as it was a complex topic, with low understanding on the part of society, and strong support from the President of the Republic and parliamentary leaders; a public policy framework that was able to defer short-term costs while anticipating some long-term benefits; and a diffuse distribution of costs that made it difficult to mobilize those most affected and, therefore, the action of interest groups turned to the search for sectoral protection. At the same time, the following elements were pointed out that can contribute to the improvement of the model: consider the internal rules of Parliaments that can facilitate the approval of policy investments; the need to consider, in principle, in middle-income countries the dimension of the medium term when discussing the intertemporal cost-benefit matrix of public policy; the policy learning process that can lead to more workable program structures; and, the sharing of a common diagnosis among the state bureaucracy, facilitating the process of convincing decision-makers.

**Keywords:** intertemporal dilemmas; policy investments; Legislative; public policies.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – As Dimensões Redistributivas e Intertemporais nas Escolhas sobre Políticas Públicas .....	38
Figura 2 – Principais Eventos – Política Fiscal – 2000 a 2016 .....	60
Figura 3 – Bem-Estar Social ao Longo do Tempo - Situação A .....	75
Figura 4 – Bem-Estar Social ao Longo do Tempo - Situação B .....	75
Figura 5 – Bem-Estar Social ao Longo do Tempo - Situação C .....	76
Figura 6 – Tramitação da PEC nº 241/2016 na Câmara dos Deputados .....	121
Figura 7 – Tramitação da PEC nº 55/2016 no Senado Federal .....	122
Figura 8 – Bem-Estar Social com a Aprovação do Teto de Gastos para a Situação e a Oposição .....	179
Figura 9 – Nuvem de Palavras com Falas de Parlamentares e Convidados sobre os Beneficiados pela PEC do Teto .....	185
Figura 10 – Nuvem de Palavras com Falas de Parlamentares e Convidados sobre os Prejudicados pela PEC do Teto de Gastos .....	186

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Pontos da EC nº 95, de 2016 .....	72
Quadro 2 – Efeitos que Operam em Vieses Informacionais para o Curto Prazo .....	82
Quadro 3 – Efeitos que Operam na Incerteza Política de Longo Prazo .....	85
Quadro 4 – Efeitos que Operam na Oposição dos Grupos de Interesses Organizados .....	87
Quadro 5 – Proposições Investigadas na Pesquisa .....	89
Quadro 6 - Resumo dos Documentos Gerados no Processo Legislativo e Codificados .....	108
Quadro 7 - Resumo das Entrevistas Realizadas .....	109
Quadro 8 – Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016 .....	113
Quadro 9 – Código de Análise Aplicado na Pesquisa .....	117
Quadro 10 – Votos em Separado na Câmara dos Deputados – PEC nº 241/2016 .....	125
Quadro 11 – Audiências Públicas Realizadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Discutir a PEC nº 241/2016 .....	128
Quadro 12 – Emendas Apresentadas na Comissão Especial da Câmara dos Deputados – PEC nº 241/2016 .....	129
Quadro 13 – Comparativo entre o Texto Original da PEC nº 241/2016 e o Substitutivo Apresentando na Comissão Especial da Câmara dos Deputados .....	131
Quadro 14 – Audiências Públicas Realizadas nas Comissões Permanentes do Senado Federal para Discussão da PEC nº 55/2016 .....	137
Quadro 15 – Emendas Apresentadas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal – PEC nº 55/2016.....	140
Quadro 16 – Principais Medidas Legislativas Relacionadas à Pauta Fiscal Federal, de 1993 a 2016 .....	150
Quadro 17 – Estratégias Adotadas pelas Elites Governistas para Buscar a Aprovação da PEC do Teto de Gastos.....	166
Quadro 18 – Estratégias Adotadas pelas Elites Oposicionistas para Buscar a Aprovação da PEC do Teto de Gastos .....	172
Quadro 19 – Documentos Elaborados pelas Consultorias da Câmara e do Senado sobre a PEC do Teto.....	174
Quadro 20 – Argumentos Contra e a Favor do Teto de Gastos.....	177

Quadro 21 – Principais Achado da Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016 – Viés Informacional Pró-Curto Prazo.....	195
Quadro 22 – Principais Alterações Realizadas pelo Congresso Nacional na PEC do Teto - Rigidez .....	216
Quadro 23 – Principais Achado da Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016 – Incerteza Política do Longo Prazo .....	220
Quadro 24 – Matriz Grupos Beneficiados x Prejudicados pela PEC do Teto, na Visão da Oposição e da Situação.....	226
Quadro 25 – Matriz Áreas Governamentais Beneficiadas x Prejudicados pela PEC do Teto na Visão da Oposição e da Situação .....	229
Quadro 26 – Manifestações de Órgãos Públicos e Entidades/Movimentos da Sociedade Civil sobre o Teto de Gastos .....	235
Quadro 27 – Principais Achados da Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016 – Atuação dos Grupos de Interesse Organizados.....	238

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Cumprimento da Regra de Ouro (2000-2021) .....	61
Gráfico 2 – Resultado Primário do Governo Central no Período entre 2000 e 2020 .....	68

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultados das Votações em Plenário do Texto Principal da PEC do Teto de Gastos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal .....	146
Tabela 2 – Tramitação do Novo Regime Fiscal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal .....	152
Tabela 3 – Posicionamento dos Participantes nas Audiências Públicas Realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para discussão da PEC do Teto de Gastos .....	156
Tabela 4 - Índice de Recandidatura, de Reeleição e de Renovação na Câmara dos Deputados entre 1990 e 2018 .....	158
Tabela 5 - Índice de Recandidatura e de Reeleição dos Deputados que Compuseram a Comissão Especial da PEC nº 241/2016 na Câmara dos Deputados .....	158
Tabela 6 – Média do IFLP para Votações na CCJC, na Comissão Especial e no Plenário da Câmara dos Deputados .....	164
Tabela 7 - Número de Votações em que 100% dos Parlamentares Seguiram a Posição do Líder .....	165
Tabela 8 – Argumentos Contrários ao Teto de Gastos Utilizados durante a Tramitação da PEC na Câmara dos Deputados .....	181
Tabela 9 – Argumentos Contrários ao Teto de Gastos Utilizados durante a Tramitação da PEC no Senado Federal .....	181
Tabela 10 – Argumentos a Favor do Teto de Gastos Utilizados durante a Tramitação da PEC na Câmara dos Deputados .....	183
Tabela 11 – Argumentos a Favor do Teto de Gastos Utilizados durante a Tramitação da PEC no Senado Federal .....	183
Tabela 12 – Avaliação dos Entrevistados quanto aos Principais Beneficiados pela PEC do Teto de Gastos .....	186
Tabela 13 – Avaliação dos Entrevistados quanto aos Principais Prejudica-os pela PEC do Teto de Gastos .....	187
Tabela 14 – Distribuição Intertemporal dos Custos e Benefícios da PEC do Teto de Gastos na Avaliação dos Entrevistados .....	188

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abdib	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
Abimaq	Associação dos Fabricantes de máquinas e equipamentos
Abong	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Andes	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
Anfip	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
Atens	Sindicato Nacional dos Técnicos de Nível Superior das Ifes
BNS	Banco de Notícias Seleccionadas
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCJ	Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CCIF	Centro de Cidadania Fiscal
CD	Câmara dos Deputados
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Comissão Especial
CECON	Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica
CF	Constituição Federal
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CFP	Conselho Federal de Psicologia
CGF	Conselho de Gestão Fiscal
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CN	Congresso Nacional
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Cofecon	Conselho Federal de Economia
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretarias Estaduais de Saúde
Conof	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Cobap	Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas
Conif	Conselho Nacional da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica
Conlutas	Central Sindical e Popular
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSPB	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECR	Emenda Constitucional de Revisão

EM	Exposição de Motivos
EPGE	Escola de Pós-Graduação em Economia
Fasubra	Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil
FEA	Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Febraban	Federação Brasileira de Bancos
Fecomercio	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo
Fetapergs	Federação Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Financiamento Estudantil
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FISTEL	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
FMI	Fundo Monetário Internacional
Focimp	Federação das Organizações e Comunidades Indígenas do Médio Purus
Fonacate	Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado
FNDCT	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Fonseas	Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUST	Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
GIPP	Grupo de Pesquisa Instituições e Políticas Públicas
IFI	Instituição Fiscal Independente

IFLP	Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPOLE	Instituto de Ciência Política
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBL	Movimento Brasil Livre
MP	Medida Provisória
NOVO	Partido Novo
NRF	Novo Regime Fiscal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PBC	Ciclos Políticos de Negócios
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL (1)	Partido Liberal
PL (2)	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP	Projeto de Lei Complementar

PMDB	Movimento Democrático Brasileiro
PODE	Podemos
PP	Progressistas
PPA	Plano Plurianual
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PIB	Produto Interno Bruto
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
PLN	Projeto de Lei ao Congresso Nacional
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RCL	Receita Corrente Líquida
REDE	Rede Sustentabilidade
RI	Regimento Interno
RP	Identificador de Resultado Primário
RGF	Relatório da Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SF	Senado Federal
SGM-P	Secretaria Geral da Mesa – Presidência

Sinasefe	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica
Sinait	Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho
Sinafresp	Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo
Sindifisco	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Taxa de Desconto da Preferência Temporal
TR	Taxa de Retorno Esperada
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFF	Universidade Federal Fluminense
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unicamp	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO 1 – REVISÃO DE LITERATURA .....</b>	<b>32</b>
1.1 DECISÕES INTERTEMPORAIS .....	33
1.2 A DIMENSÃO TEMPORAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	39
1.3 LEGISLATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	50
1.4 REGRAS FISCAIS NO BRASIL: DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AO TETO DEGASTOS.....	59
1.4.1 Antecedentes da LRF: a Constituição Federal e a Regra de Ouro .....	60
1.4.2 LRF: a meta de resultado primário como principal âncora fiscal (2000 a 2014) e sua fragilização (2014 a 2016) .....	62
1.4.3 O Novo Regime Fiscal e o Teto de Gastos .....	69
<b>CAPÍTULO 2 – MODELO ANALÍTICO .....</b>	<b>73</b>
2.1 VIÉS INFORMACIONAL .....	80
2.2 INCERTEZA POLÍTICA .....	83
2.3 GRUPOS DE INTERESSES ORGANIZADOS .....	86
<b>CAPÍTULO 3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>89</b>
3.1 A PERGUNTA DA PESQUISA E SEUS OBJETIVOS .....	89
3.2 ESTUDO DE CASO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA .....	89
3.3 PROPOSIÇÕES DA PESQUISA .....	85
3.4 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	107
<b>CAPÍTULO 4 – A TRAMITAÇÃO DA PEC DO TETO DEGASTOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL .....</b>	<b>118</b>
4.1 A PROPOSTA ENCAMINHADA PELO PODER EXECUTIVO .....	122
4.2 A TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	123
4.2.1 A Tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados .....	124
4.2.2 A Tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados .....	126
4.2.3 A Tramitação no Plenário da Câmara dos Deputados .....	133

4.3 A TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL .....	135
4.3.1 A Tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal .....	136
4.3.2 A Tramitação no Plenário do Senado Federal .....	143
<b>CAPÍTULO 5 – OS VIESES INFORMACIONAIS PRÓ-CURTO PRAZO .....</b>	<b>148</b>
5.1 CENÁRIO INSTITUCIONAL .....	149
5.2 ESTRUTURA DA POLÍTICA PÚBLICA .....	177
<b>CAPÍTULO 6 - A INCERTEZA POLÍTICA DE LONGO PRAZO .....</b>	<b>196</b>
6.1 CENÁRIO INSTITUCIONAL .....	196
6.2 ESTRUTURA DA POLÍTICA PÚBLICA.....	204
6.3 INTERAÇÕES ENTRE A ESTRUTURA DA POLÍTICA PÚBLICA E AS INSTITUIÇÕES .....	210
<b>CAPÍTULO 7 - A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES ORGANIZADOS.....</b>	<b>219</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>235</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>251</b>
<b>ANEXO I – DOCUMENTOS CODIFICADOS .....</b>	<b>262</b>
<b>ANEXO II – CARTA DE APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>264</b>
<b>ANEXO III – LISTA DE PARLAMENTARES QUE COMPUSERAM A COMISSÃO ESPECIAL DA PEC nº 241 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....</b>	<b>265</b>
<b>ANEXO IV – EMENDAS APRESENTADAS À PEC nº 241/2016 NA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....</b>	<b>267</b>
<b>ANEXO V – EMENDAS APRESENTADAS À PEC nº 55/2016 NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DO SENADO FEDERAL .....</b>	<b>247</b>
<b>ANEXO VI – EMENDAS APRESENTADAS À PEC nº 55/2016 NO PLENÁRIO DO SENADO FEDERAL .....</b>	<b>272</b>

<b>ANEXO VII – SITUAÇÃO DOS DEPUTADOS, TITULARES E SUPLENTES, DA COMISSÃO ESPECIAL DA PEC nº 241/2016 APÓS O PLEITO ELEITORAL DE 2018.....</b>	<b>287</b>
<b>ANEXO VIII – APLICAÇÃO DO IFLP NAS VOTAÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....</b>	<b>289</b>

## INTRODUÇÃO

Lasswell (1936) define o estudo da política como a compreensão sobre quem ganha o quê, quando e como. E, de fato, durante muito tempo, os estudos da área concentram-se em desvendar quem são os ganhadores e os perdedores de uma determinada política, tratando-se, assim, de um problema de escolha distributiva.

Jacobs (2011), por sua vez, argumenta que pouca atenção foi dada à parte do quando, isto é, o momento temporal em que os custos e os benefícios das políticas públicas se impõem. Segundo o autor, ao tomarem uma decisão, os atores enfrentam sistematicamente dilemas intertemporais: *trade-offs* entre o impacto de curto prazo e as consequências de longo prazo da ação estatal. No entanto, raramente as políticas públicas são conceituadas enquanto uma escolha intertemporal.

Wang (2018) observa que as pessoas (e organizações) realizam escolhas diárias nas quais “calculam” como se distribui, ao longo do tempo, o fluxo entre custos e benefícios. Como regra, os investimentos são realizados quando se espera que eles produzam, no futuro, um fluxo de recompensas maiores do que aquelas que seriam obtidas no presente. Para isso, esse conjunto de atores possui uma “taxa de desconto intertemporal” que dá mais importância aos retornos futuros do que a fruição instantânea do bem e, com isso, conseguem postergar o recebimento das recompensas (SAMULESON, 1937; FELDSTEIN, 1964; THALER, 2015; KAHLES, 2010).

Nas sociedades modernas, muitos dos desafios em políticas públicas podem ser considerados “dilemas intertemporais”. Esses dilemas podem ser compreendidos como problemas cujas soluções envolvem ações integrada no curto, médio e longo prazo, no entanto, nas democracias, a cada período, temos processos eleitorais, o que faz com que as decisões sejam elementos centrais a pressionar por respostas no curto prazo. Com isso, aquelas medidas cujos benefícios serão percebidos apenas no longo prazo podem não ser implementadas.

São exemplos as políticas relacionadas às mudanças climáticas, à construção de sistemas de previdência social e à sustentabilidade fiscal. Mas, especialmente em regimes democráticos, há sempre uma preocupação com calendário eleitoral, dada a ocorrência dos pleitos em intervalos curtos. Um fenômeno estudado pela literatura é o da miopia política, isto é, em busca de sua reeleição, os políticos “subornam” os eleitores com benefícios imediatos para que ignorem as consequências futuras e, assim

procuram adiar qualquer sacrifício pelo maior tempo possível. Também na economia, os modelos de ciclos políticos de negócios postulam que os eleitores se preocupam apenas com os ganhos imediatos da manipulação da economia, enquanto ignoram os custos de longo prazo (NORDHAUS, 1975; CAMPBELL *et al.*, 1960).

Para Jacobs (2011), a empiria é pródiga em exemplos nos quais os governos realizam escolhas intertemporais. São exemplos as reformas da previdência, os investimentos de longa maturação na infraestrutura, as políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento científico e inovação. Segundo o autor, tais decisões mostram que sob certas condições competitivas e/ou informativas, há uma faixa de manobra na qual os políticos eleitos podem agir com segurança, satisfazendo outras motivações que não apenas a busca dos votos necessários para a reeleição – que é sempre um objetivo premente.

Considerando que essas decisões voltadas ao futuro existem, a dimensão intertemporal, em especial o longo prazo, deve ser incorporada nas análises sobre as políticas públicas. Principalmente quando se analisa o processo, o “quando” tem que ser levado em consideração, não como uma constante, pelo contrário, buscando responder em quais condições os atores políticos estão dispostos a se envolver em barganhas incorrendo em custos de curto prazo para obter maiores benefícios potenciais de longo prazo.

Para este trabalho, considera-se que uma decisão intertemporal é aquela na qual os custos e os benefícios vão surgindo de maneira não uniforme ao longo do tempo, o que implica: 1) uma previsão sobre qual será o fluxo dos custos e dos benefícios; 2) uma avaliação sobre o momento em que esses custos e benefícios irão surgir - se curto, médio ou longo prazo; 3) a estimativa de uma “taxa de desconto intertemporal” que permita comparar, no presente, essa estrutura de custos e benefícios. Ou seja, em um contexto de incerteza, os atores são capazes de, no presente, à luz de suas preferências e dos constrangimentos institucionais, comportamentais e contextuais, tomar decisões cujos impactos serão sentidos no futuro. Cabe ressaltar, contudo, que nem todas as decisões intertemporais são tomadas seguindo os passos apresentados anteriormente, pois, muitos outros fatores podem influenciar o processo decisório, como por exemplo, as características do sistema político, o estágio de desenvolvimento das políticas públicas, a quantidade e a qualidade das informações disponíveis, dentre outros elementos.

Um conceito central utilizado neste trabalho é o de “*policy investment*”, isto é, o investimento na política pública que ocorre quando atores políticos decidem sobre a adoção de uma política pública, que possui duas características estruturais principais: 1) no curto prazo, há extração de recursos e, ao mesmo tempo; 2) os recursos obtidos são alocados num mecanismo de transferência intertemporal. No curto prazo pode haver a extração direta de recursos da sociedade, por exemplo, por meio do aumento de impostos ou pela redução do consumo; concomitantemente, promove-se um mecanismo de transferência intertemporal, ou seja, os recursos extraídos hoje devem possibilitar a ampliação de consumo no futuro.

As reformas da previdência num regime de capitalização podem ser compreendidas a partir dessa modelagem intertemporal, pois, em busca do equilíbrio atuarial, restringem-se os benefícios imediatos ou se aumentam as taxas de contribuição. A mesma situação aplica-se ao movimento de redução da dívida pública, pois, ao buscar essa meta, os governos acabam ou por impor uma elevação dos tributos ou por ofertar à sociedade menos bens e serviços do que poderiam. Ao mesmo tempo, estão potencialmente reduzindo o montante de recursos que deverão ser retirados dos orçamentos futuros para o pagamento de juros.

No entanto, para que esse investimento ocorra, algumas condições são necessárias: primeiramente, os políticos eleitos devem ter relativa segurança de que a aprovação dessas medidas não irá impactar significativamente suas chances de sobrevivência política; uma segunda condição diz respeito às estruturas ideacionais que impulsionam a adoção de determinadas políticas e não de outras; e, por fim, há necessidade de dispor de capacidade institucional para implementar essas políticas.

Ao mesmo tempo, para serem implementadas, muitas políticas dependem do legislativo e, como neste poder se encontram representadas as diversas forças políticas que compõem a sociedade, tendem a surgir conflitos e tensões. O processo legislativo organiza-se de modo a permitir o encontro e o confronto de ideias e posicionamentos. Configura-se o que Riker (1986, *apud* TAVARES, 2021) aponta como uma combinação de retórica e herestética, isto é, a utilização da habilidade verbal de persuasão (retórica) associada à estruturação do processo de tal forma a que se possa vencê-lo (herestética<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Herestética vem do grego e significa “escolher e eleger”. Segundo Tavares (2021), para Riker (1986) o político racional busca vencer o jogo da política e, para isso, utiliza a retórica (habilidade verbal de persuasão) e a herestética (estruturando o processo para que se possa ganhar).

O legislativo pode ser compreendido como um conjunto de regras, procedimentos e práticas, bem como um complexo conjunto de atores, como comissões e lideranças (SCHICKLER, 2001). A produção de leis decorre de configurações particulares dessas regras, procedimentos, comissões e instrumentos de liderança, e podem tanto servir aos interesses de membros individuais, partidos, grupos de pressão, setores da sociedade quanto à legislatura como um todo. Alguns modelos têm sido propostos para compreender o funcionamento das comissões legislativas, bem como o relacionamento entre o Plenário e os partidos políticos no processo de negociação para a aprovação das leis, sendo os mais conhecidos os modelos: distributivo, partidário, informacional e condicional (SHEPSLE; WEINGAST, 1987; KREHBIEL, 1991; COX; MCCUBBINS, 1993; MALTZMAN, 1995). A partir do estudo do Congresso norte-americano, essas teorias afirmam que as Comissões congressuais desempenham um papel central na definição de resultados políticos.

Na teoria distributivista, que as atribuições das Comissões são feitas para distribuir benefícios aos membros do Congresso, que usam esses benefícios para obter apoio de seus constituintes. Os membros são designados para as Comissões que lhes permitirão tratar de questões importantes para seus distritos ou estados, o que, por sua vez, os ajudará a garantir a reeleição (SHEPSLE; WEINGAST, 1987).

A teoria informacional postula que as atribuições das Comissões são projetadas para maximizar a experiência e o conhecimento dos membros do Congresso. As Comissões são compostas por membros com conhecimentos especializados ou experiência em determinadas áreas políticas, o que lhes permite tomar decisões mais informadas e produzir melhor legislação. Essa teoria enfatiza a importância da especialização política no processo legislativo (KREHBIEL, 1991).

Na teoria partidária, papel central é desempenhado pelos líderes partidários, que usam as atribuições das Comissões como uma ferramenta para manter e aprimorar a agenda política de seu partido. As atribuições das Comissões são feitas com base na lealdade de um membro ao partido, e espera-se que os membros apoiem e promovam os objetivos políticos do partido. Essa teoria destaca o papel dos partidos políticos na formação da composição das Comissões legislativas (COX; MCCUBBINS, 1993).

Maltzman (1995) baseia sua obra na perspectiva de que esses modelos não são mutuamente excludentes e apresenta um modelo condicional sobre o comportamento das Comissões, no qual o equilíbrio desses fatores pode variar dependendo do contexto

específico e dos membros individuais envolvidos. O modelo condicional postula que as Comissões tentam agir simultaneamente tanto como agentes da Câmara como das elites partidárias.

Arnold (1990), por sua vez, desenvolve uma teoria que busca explicar o nexo entre conexão eleitoral e as instituições legislativas na produção dos diversos tipos de leis, por exemplo, aquelas que beneficiam um pequeno grupo geograficamente localizado ou aquelas cujos efeitos são difusos e distribuídos ao longo dos anos. Ou seja, busca explicar as condições que encorajam os políticos a produzirem políticas públicas particulares, a servirem interesses organizados e as condições que os incentivam a servir a interesses mais gerais. O autor coloca mais ênfase para explicar a produção do Congresso Nacional nas instituições externas, em especial a conexão eleitoral e, portanto, diferencia-se das outras teorias que buscam as motivações também nos fatores internos.

Para entender por que o Congresso aprova determinadas políticas públicas, o autor propõe um modelo que considera as ações e as interações dos seguintes atores: cidadãos (eleitores), parlamentares e líderes de coalizão. Os cidadãos estabelecem suas preferências políticas avaliando tanto as propostas de políticas públicas quanto as suas consequências. Ao mesmo tempo, os cidadãos escolhem entre candidatos avaliando as posições deles em relação às políticas públicas e seus efeitos. Os parlamentares, por sua vez, decidem entre propostas de políticas públicas estimando as preferências potenciais dos cidadãos e calculando a probabilidade de os cidadãos incorporarem essas preferências em suas escolhas nas eleições subsequentes. E, por fim, os líderes de coalizão adotam estratégias para ativar suas propostas de políticas públicas, antecipando os cálculos eleitorais dos legisladores, o que requer estimativas sobre as preferências potenciais dos cidadãos e a probabilidade de os cidadãos incorporarem essas preferências em suas escolhas entre os candidatos.

Os cidadãos têm suas preferências sobre políticas públicas e escolhem representantes que as traduzam. Em relação aos parlamentares, seu objetivo precípua é garantir a reeleição, mas uma vez assegurado esse intento, eles são livres para buscar outras finalidades, incluindo a execução de suas próprias visões do que seriam políticas públicas adequadas ou buscando ampliar sua influência dentro do Congresso.

Considerando o propósito de busca da reeleição, os parlamentares, ao analisarem uma proposição legislativa se perguntam qual alternativa mais contribui para suas

chances e, logicamente, escolherão aquela que melhor servir a essa causa. Se eles não veem nenhuma diferença, baseiam sua escolha em outros critérios que consideram relevantes. Nesse sentido, os congressistas votam olhando para frente e analisam como os eleitores irão avaliar aquela política não no momento presente, mas nas próximas eleições. Ou seja, mesmo uma proposta “impopular” pode ser aprovada, mas para isso, seu impacto deve ser “esquecido” até as próximas eleições. Há um mantra no legislativo de que propostas impopulares não são aprovadas em anos eleitorais, justamente por conta de o prazo até os pleitos serem menores. Da mesma forma, os governos buscam aprovar suas medidas mais duras no primeiro ano de mandato, pois a premissa é que no momento de votar, os eleitores não se recordarão de como aquele parlamentar votou sobre a matéria em questão.

Assim, o que os legisladores temem não é apenas que os cidadãos discordem de suas posições e ações, mas que essas divergências sejam devidamente lembradas no futuro e afetem as escolhas dos eleitores nas eleições parlamentares. Para isso, um conceito chave na obra de Arnold (1990) é o de preferências potenciais. É por meio delas que os parlamentares tentam antecipar quais serão as preferências dos eleitores quando das futuras eleições. Ou seja, mais importante do que as preferências do eleitorado hoje, é como ele irá se comportar daqui a um tempo, quando os pleitos se realizarem. Ao antecipar essas preferências potenciais, os políticos podem se posicionar de tal forma que sejam capazes de auferir esses ganhos nas eleições futuras.

Os líderes da coalizão, os quais podem ser tanto internos ou externos ao legislativo, responsabilizam-se pelo enquadramento dos problemas, a modelagem de alternativas, as interações e as mobilizações. Compreender as interações dos cidadãos, líderes da coalizão e legisladores, portanto, torna-se a chave para entender o comportamento do parlamento. Ademais, eles são importantes para tornar a decisão impopular menos rastreável ou, alternativamente, tornar claro para os legisladores que essas decisões serão lembradas durante a campanha eleitoral.

Esse ponto é importante porque o modelo de Arnold (1990) é, fundamentalmente, centrado na análise dos fatores que influenciam as decisões intertemporais dos legisladores, voltadas para estimar as chamadas “preferências potenciais” dos eleitores, ou seja, suas preferências futuras em relação às decisões tomadas no presente. Para tomar uma decisão, o legislador precisa, regra geral: identificar os públicos atentos e desatentos que podem se importar sobre a política

pública; estimar a direção e intensidade das preferências reais e potenciais desses públicos e calcular a probabilidade de que as preferências potenciais se transformem em preferências reais.

A tese tem como base as reflexões feitas por Jacobs (2011) e Wang (2018) acerca das decisões intertemporais em políticas públicas, mas busca aplicá-las ao estudo do Poder Legislativo com base nos trabalhos de Arnold (1990) e Araújo e Silva (2012; 2013). Também se espera evidenciar a influência do Poder Executivo em suas interações com o parlamento nas proposições em estudo.

Eis que, a partir desses dois campos de estudos, o fenômeno a ser explicado na pesquisa é o processo decisório no Poder Legislativo Federal quando a dimensão temporal importa. Dessa forma, a pergunta da pesquisa é: quais são os mecanismos que influenciam a decisão dos parlamentares sobre as proposições nas quais existe um *trade-off* intertemporal? Entendendo esta condição, sumariamente, quando os custos se concentram no curto prazo e os benefícios surgirão apenas no longo prazo.

O objetivo central da tese foi compreender como essa dimensão temporal influencia no comportamento decisório dos parlamentares. Por sua vez, os objetivos específicos são:

1. Analisar o cenário institucional, a estrutura da política pública e sua interação durante o processo decisório;
2. Identificar os vieses informacionais com os quais os parlamentares se deparam e investigar as condições que permitiriam superá-los, de modo a promover a aprovação de proposições do tipo *policy investment*;
3. Analisar de que maneira a incerteza política do longo prazo pode ser superada para a aprovação de proposições do tipo *policy investment*;
4. Investigar de que maneira os grupos de interesses se articulam para estimular (ou barrar) a aprovação de proposições do tipo *policy investment*;

Para analisar o impacto da dimensão temporal na produção legislativa, a opção escolhida foi estudar a atuação do legislativo no tema da política fiscal, em especial na questão da adoção do Novo Regime Fiscal (NRF), com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC nº 95, de 2016), conhecida com a Emenda do Teto de Gastos, a qual fixou um limite máximo para as despesas primárias da União por um período de até 20 anos.

A política fiscal é um campo de estudos consolidado na economia, no entanto, tem crescido, nos últimos anos, o interesse da ciência política e da sociologia em abordá-lo, por compreender que as decisões e os resultados envolvem mais do que apenas questões voltadas à promoção da eficiência alocativa (LOUREIRO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO, 2004; TAVARES; SILVA, 2020). Há, portanto, um ganho analítico quando se utilizam contribuições de áreas distintas para analisar um tema.

Ao mesmo tempo, a tese buscou contribuir para a discussão do processo decisório a partir da perspectiva do Legislativo, especificamente quanto aos incentivos e às limitações que afetam o comportamento de deputados e senadores quando aprovam medidas cujos resultados são diferidos no tempo. Ademais, embora os estudos Legislativos sejam um campo bem desenvolvido no Brasil, com contribuições teóricas substantivas, muitos trabalhos assumem uma perspectiva macro do Parlamento, não diferenciando seus atores, processos e regras. Discute-se a aprovação de proposições, mas sem adentrar nos meandros, na “caixa-preta” desse processo. A tese, ao realizar um estudo de caso aprofundado avançou no conhecimento desse Poder, detalhando, por exemplo, as estratégias que são mobilizadas pelos atores para garantir a aprovação das medidas do seu interesse.

Para analisar o processo decisório subjacente à PEC do Teto de Gastos, esta tese está organizada nos seguintes capítulos: o **Capítulo 1. Revisão de Literatura** apresenta quatro seções: na primeira expõe-se a discussão sobre decisões intertemporais; na segunda, detalha-se o modelo proposto por Jacobs (2011; 2016) para análise das decisões cujos resultados são diferidos no tempo, com destaque para o conceito de “*policy investments*”; na terceira, são apresentados os modelos de análise do Poder Legislativo (ARNOLD, 1990; SCHICKLER, 2001; ARAÚJO; SILVA, 2012; 2013); e, na última seção, traça-se um breve panorama sobre as regras fiscais no Brasil pós-Constituição de 1988, passando pela regra de ouro, pela regra de resultado primário e chegando na regra do Teto de Gastos; o **Capítulo 2. Modelo Analítico** disserta sobre o modelo a ser utilizado para análise do caso do Teto de Gastos, bem como quais estratégias serão mobilizadas para a resposta do problema de pesquisa; o **Capítulo 3. Procedimentos Metodológicos** aborda o processo de seleção do caso, o conjunto de métodos que serão utilizados para coleta, tratamento e análise dos dados e desenvolvimento da pesquisa, bem como as hipóteses a serem investigadas e a operacionalização das variáveis; o **Capítulo 4. A tramitação da PEC do Teto de**

**Gastos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal** descreve o processo legislativo de aprovação da matéria, apontando as comissões nas quais tramitou, quem foram os relatores e quais as emendas realizadas; nos capítulos seguintes (5, 6 e 7) é realizada a aplicação do modelo, discutindo cada uma das barreiras que precisaram ser superadas para a aprovação do Novo Regime Fiscal, assim, o **Capítulo 5. Vieses Informacionais pró-curto prazo** discute as condições que propiciaram a superação/mitigação dos efeitos no curto prazo no que se refere ao cenário institucional e à estrutura da política; o **Capítulo 6. A Incerteza Política de Longo Prazo** trata dos elementos relacionados ao longo prazo, também abordando o cenário institucional, a estrutura da política e a interação entre eles; e o **Capítulo 7. A Atuação dos Grupos de Interesse Organizados** mostra quais grupos se mobilizaram para discutir a matéria, como eles atuaram e quais foram as modificações alcançadas decorrentes dessa iniciativa; por fim, nas **Considerações Finais**, à luz da teoria e dos achados da aplicação do modelo são apresentadas as contribuições da pesquisa, bem como apresentados possíveis desdobramentos.

## CAPÍTULO 1 – REVISÃO DE LITERATURA

A presente revisão de literatura está organizada em quatro seções: na primeira apresenta-se a discussão sobre decisões intertemporais; na segunda, detalha-se o modelo proposto por Jacobs (2011) para análise dessas decisões cujos resultados são diferidos no tempo, com atenção para o conceito de “*policy investments*”; na terceira, são expostos os modelos de análise do Poder Legislativo, em especial o modelo proposto por Arnold (1990), e o conceito de preferências potenciais; e, na última seção, traça-se um breve panorama sobre as regras fiscais no Brasil pós-Constituição de 1988.

A mobilização desse conjunto de estudos é fundamental para a construção do modelo analítico, uma vez que se busca explicar os fatores considerados pelos parlamentares em sua avaliação de proposições que envolvem dilemas intertemporais, isto é, situações nas quais os custos e benefícios vão surgindo, de maneira não uniforme, ao longo do tempo, e os decisores devem avaliar esses fluxos, bem como estimar uma “taxa de retorno intertemporal” que os permita compará-los no presente.

O presente trabalho filia-se aos estudos institucionalistas, em especial à abordagem proposta por Lowndes e Roberts (2013) que, ao analisar como as instituições moldam o comportamento dos atores, busca respostas em três formas de constrangimento institucional: nas regras, nas práticas e nas narrativas. Para os autores, uma das formas das instituições restringirem os atores é por meio de regras formalmente construídas e escritas, como as leis, os regimentos internos e os protocolos. No entanto, existem outras maneiras de constranger os atores, tais as práticas e narrativas, que vêm sendo cada vez mais estudadas pelas ciências sociais.

As práticas, em geral, não são registradas formalmente e sua transmissão ocorre por meio da demonstração. Segundo Lowndes e Roberts (2013), os atores entendem como devem se comportar observando as ações rotinizadas de outros e procurando recriar essas ações. Dessa forma, as práticas podem apoiar determinados padrões positivos de comportamento ou reforçar vieses negativos.

As narrativas também moldam o comportamento a partir da “história” que é contada e que pode constranger alguns atores e empoderar outros. Uma narrativa encadeia eventos, experiências ou ações e os transforma em algo com sentido, mas, ao mesmo tempo, incorporam valores, ideias e poder. Para os autores, “embora os governos sempre aprovelem leis e busquem moldar as práticas, grande parte da política

envolve processos mais sutis de explicação e persuasão” (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 63).

## 1.1 DECISÕES INTERTEMPORAIS

A escolha intertemporal corresponde às decisões que envolvem um fluxo de custos ou benefícios distribuídos ao longo do tempo (FREDERICK; LOEWENSTEIN; O'DONOGHUE, 2002; MURAMATSU; FONSECA, 2008; WANG, 2018;).

Essas escolhas intertemporais envolvem decisões que afetam resultados em diferentes períodos. As pessoas fazem escolhas intertemporais porque muitas vezes precisam equilibrar suas preferências, necessidades e recursos ao longo do tempo. Essas escolhas podem ter implicações significativas para o bem-estar e a satisfação geral com a vida. Existem vários fatores que influenciam a tomada de decisão intertemporal:

*1 Preferências temporais:* As pessoas geralmente têm preferências diferentes para consumir bens e serviços hoje em comparação com o futuro. Por exemplo, elas podem preferir gratificação imediata a gratificação adiada, ou vice-versa. As preferências temporais podem ser afetadas por fatores como paciência, impulsividade e autocontrole.

*2 Desconto:* Os indivíduos geralmente descontam o valor das recompensas ou custos futuros, ou seja, atribuem mais importância aos resultados imediatos do que àqueles que ocorrerão no futuro. A taxa de desconto reflete o grau em que as pessoas valorizam os resultados presentes em relação aos resultados futuros. Taxas de desconto altas indicam uma forte preferência por recompensas imediatas, enquanto taxas de desconto baixas sugerem uma preferência por benefícios de longo prazo.

*3 Incerteza:* O futuro é inerentemente incerto, e essa incerteza pode influenciar as escolhas intertemporais. As pessoas podem preferir recompensas imediatas para evitar riscos ou perdas potenciais no futuro, ou podem optar por adiar recompensas para levar em conta as mudanças esperadas em suas preferências, necessidades ou circunstâncias.

*4 Restrições de recursos:* As pessoas têm recursos limitados, como dinheiro, tempo ou energia, e devem alocá-los em diferentes períodos. Escolhas intertemporais geralmente

envolvem compensações, onde um indivíduo precisa decidir se consome recursos agora ou os guarda para o futuro.

*5 Eventos da vida e objetivos:* Eventos importantes da vida e objetivos pessoais podem moldar as escolhas intertemporais. Por exemplo, alguém que esteja economizando para a aposentadoria, a compra de uma casa ou a educação dos filhos pode optar por adiar o consumo a fim de cumprir esses objetivos de longo prazo.

*6 Viés cognitivo:* Os processos de tomada de decisão das pessoas são frequentemente influenciados por vieses cognitivos, como viés do presente, viés do otimismo e taxa de desconto hiperbólica. Esses vieses podem levar a escolhas intertemporais abaixo do ideal que não refletem com precisão as verdadeiras preferências ou os melhores interesses de um indivíduo.

As escolhas intertemporais são um aspecto crucial da tomada de decisão humana, pois influenciam vários aspectos da vida, incluindo planejamento financeiro, comportamentos de saúde, educação e preservação ambiental. Compreender os fatores que impulsionam essas escolhas pode ajudar os indivíduos a tomar melhores decisões e melhorar seu bem-estar geral. Conforme Wang (2018) pontua, diariamente os indivíduos realizam escolhas que envolvem a distribuição de fluxo de recompensas distribuídas entre o curto e o longo prazo. Ao escolher o futuro, as pessoas estão dando maior importância aos retornos de longo prazo, administrando os impulsos temporários e distúrbios externos. Feldstein (1964) afirma que a avaliação de custos e benefícios e a escolha entre fluxos temporais alternativos é um dos problemas mais difíceis e mais importantes na avaliação de projetos de investimento público.

Para o processo decisório intertemporal é necessário avaliar, de alguma forma, as alternativas do presente. Feldstein (1964), em artigo no qual discute a avaliação de investimentos públicos, considera que uma medida útil é o valor presente da adição líquida ao consumo criado pelo projeto. Nessa situação, a taxa de desconto é justamente a variável que permite a comparação entre resultados que irão ocorrer em diferentes pontos no tempo ao atribuir-lhes valores presentes equivalentes. Thaler (2015) define a taxa de desconto como a medida com a qual uma pessoa troca incrementos de consumo

em diferentes momentos no tempo. Ou seja, a taxa de desconto permite que os indivíduos descontem as utilidades futuras e as comparem em uma data no presente.

Um dos primeiros modelos utilizados para estudar as escolhas intertemporais foi o da utilidade descontada (SAMUELSON, 1937). Nesse modelo clássico, os indivíduos são atores racionais que buscam maximizar o somatório da utilidade descontada. E é justamente a taxa de desconto que será utilizada como uma *proxy* capaz de sintetizar todos os fatores que afetam esse processo decisório.

Em relação à taxa de desconto, dois principais modelos são utilizados: o do desconto exponencial e do desconto hiperbólico. No primeiro, se considera que os indivíduos utilizam uma taxa de risco constante, com isso a probabilidade de acontecer algo que dificulte a recepção da recompensa não muda ao longo do tempo. No segundo, postula-se que a taxa de risco diminui ao longo do tempo.

A utilização de uma taxa de desconto exponencial significa que o valor presente de uma recompensa futura é diminuído numa percentagem fixa por cada unidade de tempo. Ou seja, para o modelo, os indivíduos descontam as recompensas futuras como sendo independentes do tempo de espera da recompensa e do tamanho da recompensa em si (KIRBY; MARAKOVIĆ, 1995 *apud* KAHLES, 2010). Além disso, supõe-se que caso o benefício seja preferido em um dado momento, ele também o será em todos os outros períodos, ou seja, as preferências são estacionárias.

Por sua vez, a pressuposto da taxa de desconto hiperbólico abre novas possibilidades teóricas para a modelagem da escolha intertemporal. Neste caso, são previstas taxas de desconto relativamente altas para horizontes mais curtos e taxas de desconto significativamente mais baixas para os horizontes mais longos. Abre-se espaço também para decisões impulsivas e para o exercício do autocontrole (THALER, 2015).

Com o passar dos anos, diversos campos do conhecimento foram questionando as premissas do modelo da utilidade descontada e da taxa de desconto exponencial, apresentando a desconexão de suas premissas com o processo decisório real. Isto é, o *homo economicus* postulado pelo modelo não se assemelha à forma como os indivíduos cotidianamente fazem suas escolhas.

Rosa (2005) aponta que as principais hipóteses colocadas em xeque pela empiria foram: a independência da utilidade, a independência do consumo, a estacionariedade da utilidade instantânea, a independência do desconto pelo consumo, a taxa de desconto

constante, a consistência temporal e a taxa marginal de substituição decrescente<sup>22</sup>. Estudos das finanças comportamentais tem questionado os pressupostos de independência da utilidade e de indenpendência do consumo, isto é, a conjectura de que as preferências e as escolhas dos indivíduos independem da forma como o processo decisório é estruturado. Segundo o autor, as pesquisas mostram que nem sempre isso ocorre e ressalta a importância do enquadramento e da descoberta.

Em resumo, as pesquisas em finanças comportamentais mostram que as heurísticas influenciam o processo decisório, assim como as emoções, em especial nas situações de risco e incerteza. Também são fatores importantes a forma como as escolhas são enquadradas e apresentadas aos indivíduos, isto é, não apenas o “conteúdo do cardápio” importam, mas a forma como eles são descritos fazem a diferença. Muramatsu e Fonseca (2008) também discutem as “anomalias” deste modelo, como a ocorrência de vieses e heurísticas, e chamam atenção para as contribuições da psicologia e da economia comportamental.

Estudos sobre processos decisórios intertemporais são comuns na economia e na psicologia. Na ciência política, especificamente, tem-se as pesquisas de Wang (2018) e de Jacobs e Matthews (2008). Wang (2018), a partir de experimentos realizados nos Estados Unidos, Taiwan e Ucrânia, mostram a importância de se incluir a dimensão temporal no estudo do comportamento político e concluem que a democracia pode ser aperfeiçoada quando se prolonga a paciência dos cidadãos. Jacobs e Matthews (2008) investigam a ligação entre paciência e preferências políticas e avaliam que há uma correlação positiva entre taxa de desconto e participação, uma vez que o custo do tempo de comparecimento à cabine de votação no dia da eleição é imediato, mas o resultado da política pode não ter a mesma brevidade. Logo, aqueles eleitores mais pacientes (ou seja, mais dispostos a esperar pelos ganhos da política pública) são os mais propensos a comparecer às votações.

A busca por uma interpretação mais realista sobre o processo decisório também se faz presente nos estudos das políticas públicas, dado que em todos os momentos os agentes estão fazendo escolhas; desde, por exemplo, uma decisão abrangente sobre priorizar o enfretamento à pobreza, passando pelo desenho das estratégias e chegando

---

<sup>22</sup> A taxa marginal de substituição mede o quanto o indivíduo está disposto a abrir mão de um bem em troca de outra, ou seja, para ter mais “bananas”, quantas “maçãs” ofereço em troca. A teoria econômica clássica afirma que ela é decrescente pois a medida em que tenho mais “bananas” estarei menos disposto a renunciar a “maçãs”, em outras palavras, quanto mais o indivíduo tiver de um determinado bem, menos ele estará disposto a renunciar à outra mercadoria para usufruir da primeira.

até a implementação efetiva das ações. E, como mostrado anteriormente, o paradigma do ator racional, plenamente informado e coerente, que busca maximizar o seu interesse tem sido cada vez mais questionado.

Um dos pioneiros nessa crítica foi Simon (1979), que apontou as limitações do conceito abrangente de racionalidade e propôs a ideia de racionalidade limitada, a qual demonstra as limitações (físicas, psicológicas e cognitivas) dos indivíduos em processar as informações, bem como suas consequências para o processo decisório, que assume um caráter muito mais complexo do que o simples cálculo entre alternativas e consequências. Desta maneira, relativiza-se o conceito econômico de maximização e se passa a trabalhar com a noção de satisfação. Nesse sentido, o tomador de decisão busca a alternativa que atenda às suas expectativas e, uma vez encontrada, dá-se por satisfeito, não seguindo em busca de situação ótima (SIMON, 1979).

Lindblom (1981), em sua obra *O Processo de Decisão Política*, também faz uma crítica contundente ao modelo racional. Para ele, esse modelo parte da perspectiva de que a intervenção de políticas públicas deve se basear numa ampla análise dos problemas sociais que permita, assim, estabelecer metas que atendam às preferências mais relevantes da sociedade. Logo, a tomada de decisões políticas e sua implementação deve visar os objetivos pré-estabelecidos. Contudo, problemas relevantes são colocados pelo autor em contraponto à perspectiva da racionalidade plena: (i) como estabelecer preços de bens e serviços e alocar recursos para atender a todas as prioridades sociais? (ii) como estabelecer o que é satisfação social? (iii) o tempo e os recursos financeiros disponíveis são limitados.

Esses questionamentos permitiram a migração para um paradigma que reconhece a racionalidade limitada, as diferentes maneiras de processamento das informações, os diversos modelos mentais e a influência do contexto no processo decisório. Todos esses fatores, ausentes de um modelo baseado na racionalidade plena, por um lado, complexifica o processo, mas ao mesmo tempo, o torna mais real.

Tversky e Kahneman (1984) mostraram que os tomadores de decisões se apoiam em um limitado conjunto de princípios heurísticos com o objetivo de reduzir tarefas complexas e facilitar o julgamento. São exemplos de heurísticas apresentadas pelos autores: a confirmação, a disponibilidade e a ancoragem/ajuste. Na primeira situação, os indivíduos buscam eventos que confirmem as suas hipóteses e tendem a ignorar aqueles que não estejam alinhados; na segunda, afirmam que as pessoas consideram mais

prováveis aqueles eventos que são mais frequentes e que, portanto, estão mais “disponíveis” em suas memórias; na ancoragem, os indivíduos fazem suas avaliações a partir de um valor inicial e, com o passar do tempo, vão “ajustando” suas percepções até chegar em uma decisão final.

Kahneman (2012), por sua vez, discute a problemática da atenção. Nossa capacidade de focar é limitada e, por conta de nosso processo evolutivo, somos direcionados a prestar atenção àquilo que é importante no momento. Contudo, dessa forma podemos atribuir muita importância a algo apenas porque fatores irrelevantes direcionaram nossa atenção para ele. Com isso surge um novo problema, que é a tendência humana de atribuir causalidade àquilo que está no foco da atenção, podendo, assim, produzir correlações ilusórias ou espúrias.

Cialdini (2009) considera que, em muitas situações, o fator primordial para uma escolha é a atenção, ou seja, vamos decidir sobre aquilo que capturou nossa atenção no momento da decisão. Com isso, o autor pontua que em determinadas situações, para que ocorra uma mudança comportamental, não é necessário alterar as crenças e as atitudes dos decisores, mas apenas modificar o que será chamado à atenção no momento da decisão.

A seção seguinte apresenta o trabalho de Jacobs (2011), no qual vários desses conceitos são utilizados para a construção de um modelo que busca incorporar a dimensão temporal nos estudos sobre o processo decisório na ciência política.

Como apresentado anteriormente, a utilização da taxa de desconto hiperbólica, a qual considera que, no curto prazo, a taxa de desconto é maior e, no longo prazo, menor, explica a forte preferência pelo curto prazo. Enquanto, do ponto de vista da sociedade, pode ser interessante para explicar a maior atratividade de políticas públicas com forte apelo imediato (iniciativas de transferência de renda, por exemplo) em detrimento de medidas cujos impactos serão apenas percebidos no médio e longo prazo (tal as mudanças climáticas, por exemplo).

## 1.2 A DIMENSÃO TEMPORAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Em geral, a maioria dos estudos sobre análise de políticas públicas não considera o momento em que as consequências das decisões irão ocorrer, ou seja, se as políticas implementadas terão consequências a curto, médio ou longo prazo. Quando essa dimensão é considerada, foca-se muito mais no curto prazo e, então, demonstra-se que a principal estratégia consiste em postergar os custos e antecipar os benefícios.

Por sua vez, algumas políticas públicas oferecem benefícios que serão alcançados apenas a longo prazo, como aquelas relacionadas à ampliação da produtividade, às mudanças climáticas e à busca da sustentabilidade fiscal, por exemplo. Segundo Sprinz (2014), essas políticas de longo prazo apresentam as seguintes características em comum: sua duração é de pelo menos uma geração; estão imersas em um ambiente de incerteza; e, dialogam com questão dos bens públicos, seja na sua oferta ou na fruição.

No entanto, a maioria das análises de políticas públicas se concentra em uma perspectiva distributivista, analisando como se distribuem custos e benefícios sociais entre os grupos, não fazendo uma distinção conceitual ou causal significativa entre consequências que irão ocorrer logo após a promulgação da política e aquelas que ocorrerão muito tempo depois. Em geral, busca-se explicar quem recebe o quê e como (JACOBS, 2011).

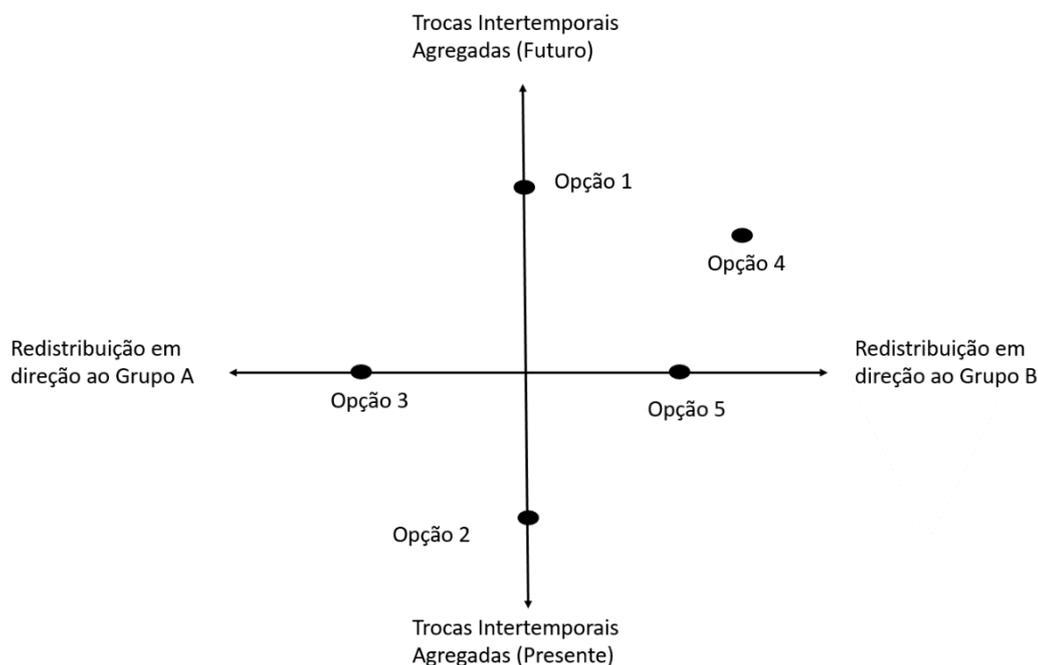
No campo da análise de políticas públicas, foram os institucionalistas históricos aqueles que mais atenção deram à dimensão temporal, em especial com o *timing*, a sequência temporal e a relação entre ambos, teorizando sobre o papel destes fatores nas explicações causais (PIERSON, 2004; FALETTI, 2010).

Jacobs (2011) propõe um refinamento da análise ao incorporar a dimensão temporal, deslocando o foco para analisar, também, como as escolhas se distribuem ao longo do tempo. O autor pontua que as trocas intertemporais podem envolver a perspectiva de resultados de soma positiva em vez de meramente soma zero – perder para ganhar, ou seja, podem fornecer àqueles que arcam com os custos hoje uma perspectiva de benefícios maiores no futuro.

Esse é um problema central para as democracias, na medida em que algumas dessas decisões imporão custos de curto prazo aos eleitores em troca de supostos benefícios que chegarão apenas no futuro. Dessa forma, Jacobs (2011) propõe um modelo diferenciado para o estudo da economia política dessas medidas.

O conceito central é o de “*policy investment*”, isto é, um investimento na política pública que ocorre quando uma escolha de política pública possui duas características estruturais principais: 1) ocorre uma extração de recursos no curto prazo e, ao mesmo tempo; 2) há a dedicação desses recursos a um mecanismo de transferência intertemporal. No curto prazo pode haver a extração direta de recursos da sociedade, por meio do aumento de impostos, por exemplo, ou pela redução do consumo; concomitantemente, promove-se um mecanismo de transferência intertemporal para o futuro, ou seja, os recursos extraídos hoje devem ser dirigidos para possibilitar a ampliação de consumo no futuro. Assim sendo, as perspectivas de investimento na política pública dependem não apenas dos custos do curto prazo, mas também das promessas de ganhos futuros, isto é, da possibilidade de entregar benefícios que são diferidos no tempo. A figura 1 ilustra este argumento:

**Figura 1** - As Dimensões Redistributivas e Intertemporais nas Escolhas sobre Políticas Públicas



Fonte: Elaboração própria, com base em Jacobs (2011).

O eixo horizontal ilustra o caráter redistributivo, ou seja, como os bens são alocados entre os grupos A e B. Uma política pública pode ser neutra, isto é, manter

inalterada a situação dos grupos, ou pode tirar bens de um grupo e repassar a outro. A ampliação da tributação dos dividendos para custear um programa de enfretamento à pobreza seria um exemplo de uma política redistributiva na medida em que aquele grupo que auferir a renda terá uma diminuição desta, enquanto aquelas pessoas beneficiadas com a política de combate à pobreza terão um ganho. O eixo vertical trata da dimensão temporal, isto é, como os custos e benefícios se distribuem ao longo do tempo. Nesse caso, um grupo pode ter uma perda no curto prazo e um ganho no longo prazo.

São identificadas três formas de principais de transferência intertemporal em direção ao futuro: acumulação, criação de bens de capital e produção de bens de consumo emergentes. Esse custo de curto prazo pode se dar de forma direta, com o aumento de impostos, por exemplo, ou por restrição do consumo, como no caso da cobrança de uma taxa para a pesca de uma espécie ameaçada de extinção.

Na acumulação reservam-se os recursos extraídos hoje para um potencial consumo futuro e são aplicados àqueles bens que são escassos e dispensáveis, mas que podem ser preservados de forma viável ao longo do tempo. São exemplos as medidas que buscam reduzir o uso das reservas de petróleo, de maneira a assegurar sua existência no futuro. O argumento central é de que o armazenamento desse recurso ao longo do tempo poderá melhorar, no longo prazo, o bem-estar da sociedade. Isso ocorreria porque haveria suavização do consumo desse bem ao longo do tempo e, considerando a ocorrência de retornos marginais decrescentes, aumentar-se-ia a utilidade social enquanto os retornos marginais do recurso estivessem diminuindo.

Na criação de bens de capital, que podem incluir tanto equipamentos físicos como habilidades, conhecimentos, estruturas e relacionamentos sociais ou condições ambientais que permitem atividades produtivas, buscar-se-ia ampliar as possibilidades de consumo futuro a partir do aumento da produtividade. Do ponto de vista da infraestrutura, poder-se-ia investir em estradas e linhas de transmissão ou se pensaria na formação de capital humano, promovendo, por exemplo, uma educação de qualidade para todos. Em geral, para formação de tais bens, exige-se uma mudança de curto prazo na utilização dos recursos, de forma a garantir a “maturação” do investimento. Espera-se que a criação desse capital amplie o consumo futuro na medida em que seus ganhos perdurariam por muitos anos, isto é, o aumento marginal da produtividade que o bem geraria deveria ser maior que o seu custo de consumo.

Por último, com a produção de bens de consumo emergentes, o Estado pode agir convertendo recursos correntes em certos tipos de bens de consumo, materiais ou imateriais que geram bem-estar diretamente para os membros da sociedade. Um exemplo seria os investimentos necessários para a promoção de uma vida saudável. Em comum, todas essas situações buscam alcançar, no longo prazo, uma situação mais favorável, ou seja, trata-se de uma tentativa de converter uma determinada quantidade de bem-estar atual em uma quantidade maior de bem-estar futuro (JACOBS, 2011).

Jacobs (2011) adverte que a identificação do perfil intertemporal de uma política pública independe de seus resultados, ou seja, não se trata de realizar uma avaliação a posteriori daquela medida. Dessa forma, um *policy investment* não irá, necessariamente, tornar a sociedade melhor a longo prazo. Sua principal característica é a existência de uma estrutura na qual há imposição de custos sociais agregados de curto prazo e a dedicação dos recursos extraídos a um mecanismo identificável de transferência intertemporal. Contudo, todas essas políticas públicas também carregam um risco de falha, pois sempre há a possibilidade de que seus mecanismos de transferência não funcionem e, com isso, as promessas de recompensas futuras não se concretizem.

Um ponto importante a ser considerado é que a ocorrência de eleições periódicas tem como consequência o fenômeno da miopia dos eleitores, isto é, os políticos, sempre em busca da sua reeleição, têm fortes incentivos para distribuir benefícios no curto prazo e deixar os problemas para seus sucessores, no longo prazo. A partir dessas premissas, os modelos de análise de comportamento legislativo têm certa dificuldade em explicar por que os políticos eleitos impõem custos no curto prazo em troca de um ganho distante (e incerto).

O investimento na política pública, por sua vez, exige a imposição de perdas no curto prazo em troca de ganhos incertos e menos proeminentes. Além disso, as perdas imediatas podem atingir grupos de interesses organizados. Jacobs (2011) postula que as políticas de investimentos precisam superar barreiras eleitorais, informacionais e institucionais. Basicamente, segundo o autor, existiriam três condições necessárias para um investimento em determinada política pública (*policy investment*):

1. Segurança eleitoral: para políticos, o risco de perder uma eleição em consequência da imposição de custos de curto prazo deve ser relativamente baixo;

2. Retornos sociais esperados de longo prazo: os atores chave devem acreditar que o investimento na política pública proporcionará benefícios sociais de longo prazo que excedem seus custos de curto prazo; e

3. Capacidade institucional: as instituições devem proporcionar a capacidade de implementar o investimento na política pública.

Segundo Jacobs (2011), o investimento na política pública será mais atraente quando ele for estruturado a partir de um *trade-off* entre uma determinada quantidade de bem-estar de curto prazo e uma perspectiva relativamente segura, de uma maior quantidade de bem-estar de longo prazo. Ou seja, os atores envolvidos, políticos, eleitores e grupos organizados devem perceber o dilema político dessa forma e, ao mesmo tempo, ser restringidos em suas “rotas de fuga”, isto é, possibilidades de melhorar seu bem-estar futuro sem sacrifício atual.

Nesse sentido, o modelo analítico proposto por Jacobs (2011) combina as dimensões distributivas e intertemporais, considerando que o processo de tomada de decisões é impactado pelo “*timing*” em que os benefícios de uma política pública são percebidos. Há um conjunto de pressupostos sobre como os atores formam suas preferências a respeito das escolhas de políticas públicas com implicações de longo alcance, bem como sobre como ponderam sobre os resultados distribuídos no tempo, e, por fim, sobre os constrangimentos que os atores enfrentam dentro das capacidades institucionais.

O modelo conta com três atores principais: políticos eleitos, eleitores e grupos de interesses. Há a suposição de um comportamento instrumental para todos, isto é, ocorre um processo de escolha baseado em preferências que buscará maximizar um conjunto de objetivos.

Os políticos eleitos têm uma dupla meta: buscam a reeleição, mas também têm o desejo de moldar a sociedade por meio da ação do Estado, isto é, alcançar os resultados sociais que as políticas públicas podem gerar. Nesse sentido, o resultado eleitoral seria um meio para o alcance de resultados sociais que os políticos valorizam. Tal pressuposto está em linha com a abordagem de Arnold (1990), que também considera que o objetivo principal dos parlamentares é a reeleição, mas assume que, uma vez assegurado esse propósito, os congressistas se veem livres para perseguir outros fins, como implementar sua agenda e/ou buscar maior prestígio dentro do parlamento.

Jacobs (2011) acrescenta que, embora haja intensa competição eleitoral, que acaba por restringir o campo de atuação dos políticos, havendo possibilidade de escolha, elas serão tomadas considerando os valores e as crenças. Novamente, quando se discutem políticas públicas cujos benefícios serão percebidos no longo prazo, esses elementos ideacionais podem ser definidores, superada a barreira da segurança eleitoral.

Outro constrangimento à atuação dos políticos eleitos vem dos grupos de interesses. Esses grupos organizados se mobilizam para cobrar posicionamentos, interferir em votações, minimizar suas perdas, influenciando, assim, o processo decisório dos políticos, pois esses enfrentam fortes incentivos para levar em consideração as preferências desses atores.

O modelo considera que os políticos defenderão um conjunto de políticas públicas suficiente para agradar aos eleitores e aos grupos de interesses e, ao mesmo tempo, criar uma margem confortável de vitória, considerando a existência de prováveis desafiadores. Por outro lado, rejeitarão as opções de políticas públicas com um risco substancial de custo na próxima eleição. Ou seja, pode-se considerar que há uma análise de custo-benefício entre a perda de votos e a satisfação de realização de uma política pública de acordo com suas preferências. Não há uma simples tentativa de maximizar os votos e as perspectivas de reeleição, mas, também, um processo de formulação e escolha de políticas públicas aderentes à visão que os políticos têm da sociedade.

Essa argumentação abre espaço para explicar a aprovação de reformas impopulares, tais como a da Previdência e a do Teto de Gastos. Uma análise baseada puramente na busca da reeleição levaria ao entendimento de que tais medidas seriam sempre rejeitadas.

Nery (2017) analisou o desempenho eleitoral dos deputados federais que concorreram à reeleição em 1998 à luz de seu posicionamento em votações sobre a reforma da previdência do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e não encontrou uma relação de causalidade entre o voto favorável à reforma e a probabilidade de fracasso eleitoral, ainda que o mote das centrais sindicais tenha sido “*Se votar, não volta*”.

Os eleitores, por sua vez, de acordo com o modelo, avaliam os políticos com base nos resultados sociais das políticas que estes aprovam e implementam. Jacobs (2011) considera que os eleitores realizam esse julgamento de duas formas: egocêntrica ou sociocêntrica. Na primeira situação, os eleitores analisam os custos e os benefícios

da política pública para eles próprios; na segunda, são considerados os custos e os benefícios para os outros e para a sociedade.

Os interesses organizados também julgam os políticos com base nas consequências das políticas públicas. No entanto, diferentemente dos eleitores individuais que podem ter uma avaliação sociocêntrica, os grupos de interesses sempre tendem a maximizar os benefícios materiais para seus membros, sem maiores preocupações, em geral, com os efeitos na sociedade como um todo. Há que se ressaltar, contudo, que existem grupos organizados que buscam defender interesse difusos, como por exemplo o meio-ambiente. Inclusive, a Lei 7.347/1985 criou o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos com o a finalidade de reparar os danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos

Soares (2000), em análise sobre os determinantes do voto no Distrito Federal, concluiu que os eleitores analisam e avaliam os candidatos a partir de uma plataforma diversificada e que a avaliação do desempenho das políticas públicas de um governo é sempre multidimensional. Cesário (2016) apresenta uma visão mais ampla sobre a atuação dos grupos de interesses no parlamento, mostrando que se trata, em geral, de uma rede de baixa densidade, mas com a formação de alguns poucos *clusters* em torno de políticas públicas específicas. Para o autor, este primeiro estudo do caso brasileiro sinaliza a necessidade de reavaliação dos pressupostos pluralistas de atomização dos grupos de interesses.

Um ponto central do modelo proposto por Jacobs (2011) é o processo de formação das preferências. Parte-se do conceito de miopia eleitoral e assume-se que os cidadãos, os políticos e os grupos de interesses tratam o curto e o longo prazo de maneira diferente. Coloca-se um peso muito menor nos resultados de longo prazo do que nos de curto prazo. Dessa forma, rejeita-se o investimento em longo prazo não porque os atores não valorizam o futuro, mas porque eles falham na avaliação de recompensas temporalmente distantes ou porque são incapazes de prever com confiança esse resultado ou, ainda, porque preferem alcançá-los por meios alternativos.

Um segundo aspecto trata das questões cognitivas relacionadas aos efeitos das políticas de longo prazo, em especial a complexidade causal e a incerteza. O argumento central é que alguns atores mais influentes conseguem estruturar as escolhas e que as decisões dos governos dependem desse enquadramento inicial. Um conjunto de

processos institucionais, informacionais e ideacionais moldam as escolhas, estruturando-as de maneira singular (JACOBS, 2011).

Estudiosos dos fatores ideacionais nas políticas públicas demonstraram o papel das estruturas conceituais, metáforas e modelos na definição de problemas para os tomadores de decisão, delimitando, assim, o conjunto de soluções disponíveis (BLYTH, 2001; JACOBS, 2015). Em especial quando se considera o longo prazo, as possibilidades de enquadramento são maiores, pois a elevada complexidade informacional e causal do processo de tomada de decisão potencializa as possibilidades interpretativas e amplia a gama de compensações concebíveis. Nesse sentido, abre-se espaço para compreensão da influência das ideias enquanto um mecanismo causal, na medida em que pode haver alteração ou reforço no processo de formação das preferências.

O institucionalismo tem incorporado ao longo dos últimos anos a perspectiva ideacional como um elemento central para explicação dos fenômenos políticos. Blyth (2001) foi um dos pioneiros da virada ideacional e, em seu estudo sobre a transformação do modelo econômico sueco, investigou o papel causal que algumas ideias desempenharam nesse processo, sem, contudo, esquecer-se dos fatores estruturais que também contribuíram para a transformação do paradigma. Faletti (2010) olha para o papel das ideias e de como estas podem promover a mudança institucional por meio da ação de agentes estratégicos.

O institucionalismo discursivo também busca compreender o papel das ideias e do discurso para explicar o processo de mudança institucional. Para Schmidt (2008), o institucionalismo discursivo é aquele que leva a sério a influência das ideias e os discursos. Para tanto, as instituições são entendidas como estruturas e construtos, ou seja, ao mesmo tempo em que estruturam a ação dos agentes, são continuamente (re) constituídas pela ação deles. Ademais, têm maior potencial de fornecer *insights* sobre a dinâmica da mudança institucional, explicando as preferências, as estratégias e as orientações normativas dos atores. Cabe ressaltar que a definição de instituições utilizada neste trabalho incorpora o papel das narrativas (discursos e ideias).

Schmidt (2008) identifica as habilidades ideacionais de fundo (“*background ideational abilities*”) e as habilidades discursivas de primeiro plano (“*foreground discursive abilities*”). São justamente essas habilidades que estruturam a atuação dos atores e os conectam às instituições. As ideias e os discursos são capazes de modificar

as relações entre as instituições e os agentes. Cabe destacar que, para essa linha de pensamento, as instituições não são estruturas externas que servem basicamente para constranger os atores, seja como incentivos racionalistas, caminhos históricos ou estruturas culturais. Ao contrário, elas possibilitam construções de significado, que são internos aos agentes cujas "habilidades ideacionais de base" explicam como elas criam e mantêm instituições, ao mesmo tempo que suas "habilidades discursivas em primeiro plano" permitem comunicar-se criticamente sobre essas instituições para alterá-las (ou mantê-las). Do ponto de vista interativo, o institucionalismo discursivo investiga os processos discursivos pelos quais essas ideias são construídas em uma esfera política coordenativa e deliberadas em uma esfera política "comunicativa".

Ao mesmo tempo, conforme apresentado na seção anterior, a literatura sobre a psicologia e a economia comportamental demonstram que, mesmo para o curto prazo, as suposições do ator racional derivadas da microeconomia estão em desacordo com a estrutura da cognição humana (TVERSKY; KAHNEMAN, 1984; THALER, 2015).

Na avaliação de políticas públicas cujos efeitos serão percebidos no longo prazo, os desafios se potencializam: o volume de informações a serem processadas se expande; a complexidade dos processos causais aumenta; o conjunto de resultados potenciais se amplia; e a relevância e a capacidade de interpretar as informações diminuem. Ou seja, opera-se em um ambiente de racionalidade limitada.

Jacobs (2011) pontua que um aspecto crucial para a formação de preferências intertemporais é como os atores alocam recursos cognitivos, em especial quais informações e mecanismos causais eles irão selecionar e quais irão ignorar. Conforme demonstrado pela literatura, não é possível processar todas as informações, por isso, são utilizados atalhos e heurísticas para orientar durante o processo de tomada de decisão (TVERSKY; KAHNEMAN, 1984).

Retomando os três atores do modelo (políticos, eleitores e grupos de interesses), Jacobs (2011) defende que eles processam e tomam decisões de maneiras distintas. Políticos e grupos de interesses dispõem de maiores incentivos e recursos para se engajarem em um processo decisório, ao passo que os eleitores estão com sua atenção dispersa. Isto posto, são assumidos os seguintes pressupostos:

1. O principal objetivo dos políticos é alcançar seus resultados sociais preferidos, isto é, aprovar e implementar políticas públicas que traduzam suas preferências. Em termos

práticos, os políticos irão rejeitar as opções que representem um risco substancial de perderem a reeleição (pois isso significaria eliminar sua influência política futura), mas quando for eleitoralmente seguro, irão escolher as políticas públicas que acreditam transformar suas preferências em resultados sociais.

2. Os eleitores e os grupos de interesses, ao escolherem os políticos, consideram, em parte, os resultados das políticas públicas, sendo que os grupos buscarão àquelas políticas públicas que irão maximizar os ganhos dos seus membros.

3. A taxa de desconto aplicada pelos eleitores e políticos para os resultados sociais futuros, em relação aos retornos plausíveis das políticas públicas, é modesta. Uma taxa de desconto modesta significa que os eleitores não são tão impacientes, dessa forma, estão dispostos a investir na política pública, pois esperam que o retorno gerado pelo investimento seja alto o suficiente para compensar a espera.

4. Os eleitores e políticos operam um contexto de racionalidade limitada, ou seja, enfrentam limites na apreensão, no processamento e no julgamento das informações.

A forma como os eleitores, políticos e grupos de interesses avaliam e descontam o futuro é crucial: as taxas de desconto da preferência temporal (TD) são maiores ou menores que as taxas de retorno esperadas (TR) para os *policy investments*?

Em uma primeira situação, se a taxa de desconto temporal for superior à taxa de retorno esperada da política pública, o investimento não irá ocorrer. Isso acontece porque os atores estão tão impacientes que descontam o futuro a uma taxa maior do que os retornos potenciais que o investimento na política pública poderá gerar, com isso, eles nunca considerarão que os benefícios de longo do prazo compensarão os custos de curto prazo.

Por outro lado, se os atores forem modestamente impacientes e descontarem o futuro a uma taxa menor do que o retorno esperado dos *policy investments*, então essas políticas públicas poderão ser escolhidas. Esse é o pressuposto assumido por Jacobs (2011) e, da mesma forma, os trabalhos empíricos de Jacobs e Matthews (2008) verificaram poucos indícios de forte impaciência por parte dos eleitores.

Segundo Jacobs (2011), os atores irão avaliar as opções de investimento considerando tanto as compensações de longo prazo, como os benefícios líquidos que

uma política pública poderá gerar, quanto as restrições impostas pelas instituições, a exemplo da capacidade de veto dos grupos de pressão.

Considerando esses pressupostos, são apresentadas as condições necessárias para que um investimento na política pública ocorra. A primeira delas é a segurança eleitoral, a qual significa que os políticos somente apostarão em um *policy investment* na medida em que se sintam protegidos de riscos significativos de não reeleição. Em outras palavras, por mais aderentes às suas preferências e meritórias e mesmo que as políticas públicas sejam meritórias, elas não serão aprovadas se representarem substancial ameaça à reeleição, pois a influência futura sobre a política pública dependerá da permanência no cargo.

Uma forma de buscar a segurança eleitoral é enquadrar a questão de modo positivo, pois, sendo os eleitores desatentos, eles estarão mais suscetíveis ao enquadramento proposto pelos políticos. Eis que os defensores da política de investimento tentarão retratá-la como sendo uma troca com alguma dor no curto prazo, em busca de um ganho muito maior no longo prazo. No entanto, existem limites para essa capacidade de enquadramento, como a credibilidade e a aplicabilidade percebida. Isto é, será muito mais difícil para os políticos enquadrarem uma política pública como sendo um fator favorável no longo prazo se as informações sobre seus benefícios são menos acessíveis para cidadãos do que informações sobre seus custos. Uma segunda possibilidade para ampliar a segurança eleitoral é aproveitar momentos de crise política ou fiscal para ofuscar os custos de curto prazo da política pública. Por fim, também é possível estruturar a informação de modo que haja uma sinalização de grande perda futura caso o investimento não ocorra (JACOBS, 2011).

Arnold (1990), em estudo sobre a produção de leis pelo parlamento, identificou uma série de estratégias que os políticos podem empregar para tornar mais difícil para os eleitores perceberem ou interpretarem as informações sobre os custos das políticas públicas. A discussão aprofundada sobre o legislativo será realizada na próxima seção.

A segunda condição necessária consiste em avaliar se o *policy investment* possui um retorno social positivo esperado no longo prazo. Jacobs (2011) argumenta que a estrutura de uma escolha de longo prazo é especialmente aberta e indeterminada, mesmo para os públicos atentos, como os políticos e os grupos de interesses. Dessa forma, esses atores irão recorrer aos modelos ideativos das dinâmicas causais mais importantes no âmbito daquela política pública. O que dá margem aos seguintes

questionamentos: quais são lentes ideacionais que os atores trazem para análise da política pública? De que forma a cadeia causal é estabelecida? Como assegurar que uma redução de impostos hoje irá se traduzir em maiores investimentos privados? Ou que os investimentos em educação serão suficientes para assegurar ganhos de produtividade para a economia? Há, portanto, muitas incertezas quando se está lidando com uma cadeia causal estendida no tempo. Outro risco reside na possibilidade de que o investimento na política pública seja revertido antes que os benefícios possam ser apreendidos.

No entanto, para implementar um *policy investment* é necessário não apenas uma oportunidade eleitoral e um motivo político, também é um pré-requisito a capacidade institucional para fazer, ou seja, a possibilidade de transformar a política pública em lei. Jacobs (2011) centra sua análise na capacidade do Poder Executivo de, por meio de seus ministros, aprovar essas medidas. No entanto, como o foco desse trabalho é no processo decisório do parlamento, a seguir serão detalhadas algumas teorias que têm por objeto explicar o processo decisório neste Poder.

### 1.3 LEGISLATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O legislativo pode ser compreendido com um conjunto de regras, procedimentos, práticas e um complexo conjunto de atores (SCHICKLER, 2001). A produção de leis decorre de configurações particulares dessas regras, procedimentos e comissões e podem tanto servir aos interesses de membros individuais, partidos, grupos de pressão, setores da sociedade ou da legislatura como um todo. Alguns modelos têm sido propostos para compreender o funcionamento das instituições legislativas, sendo os mais conhecidos o modelo distributivo, o partidário, o informacional e o condicional (SHEPSLE; WEINGAST, 1987; KREHBIEL, 1991; COX; MCCUBBINS, 1993; MALTZMAN, 1995). Tais modelos foram desenvolvidos a partir do estudo do Congresso dos Estados Unidos, em especial seus Comitês Legislativos (que em nossa realidade seriam a Comissões) e do papel que essas instâncias desempenham no processo legislativo.

O modelo distributivista afirma que as Comissões se organizam para distribuir benefícios aos membros do Congresso, que, por sua vez, os utilizarão para buscar apoio dos seus eleitores. Nesse sentido, membros das comissões tenderiam a agir como

agentes de principais externos ao Legislativo, como por exemplo, eleitores, financiadores de campanha e grupos de interesses. Explica-se que a tolerância das Casas Legislativas e das elites partidárias a esse modelo decorre da natureza multidimensional da agenda congressual. (SHEPSLE; WEINGAST, 1987)

No modelo informacional (KREHBIEL, 1991), as Comissões refletem as necessidades informacionais e de especialização das Casas Legislativas. Nesse sentido, a composição das Comissões contará com parlamentares especialistas naquelas políticas públicas, o que lhes permite tomar decisões mais informadas e a produção de uma melhor legislação. Ademais, as preferências do parlamentar mediano das Comissões coincidem com as preferências do parlamentar mediano da Casa, o que desencorajaria o comportamento oportunista e asseguraria que as ações das Comissões estivessem de acordo com os interesses da Casa como um todo. Segundo os autores, as ferramentas procedimentais permitem que a Casa monitore as Comissões e lhes dê incentivos para agir de acordo com as preferências da Casa como um todo.

O modelo partidário considera que os líderes do Partido utilizarão a participação nas Comissões para ampliar a relevância e a influência de sua organização. Dessa forma, as indicações recairão sobre aqueles membros mais fiéis e que também são hábeis em promover capazes a agenda de seus respectivos partidos (COX; MCCUBBINS, 1993). Mueller (2005) considera que na realidade brasileira, o sistema de comissões induz os partidos a recrutar parlamentares que, por sua lealdade política, possam maximizar a execução das metas de seus partidos nas comissões estratégicas. Nesse sentido, as comissões funcionarão como “cartéis” legislativos nos quais os líderes partidários, por controlarem as indicações, conseguem realizar os interesses do partido.

Há ainda o modelo condicional, em que Maltzman (1995) afirma que vários padrões de comportamento se apresentam ao longo do tempo e entre as Comissões e que os membros das Comissões desempenham diversos papéis, atuando como agentes de múltiplos principais, incluindo a Casa, as elites de seus partidos e grupos de interesses e eleitorados. A pretensão de modelo condicional não é refutar os argumentos dos modelos anteriores (distributivista, informacional e partidário), mas mostrar que a robustez deles depende da saliência das questões, da força dos partidos e do contexto institucional.

Por sua vez, Arnold (1990), em *The Logic of Congressional Action*, propõe

um modelo com o qual busca explicar a produção de leis pelo parlamento a partir da interação entre cidadãos (eleitores), parlamentares e líderes da coalizão.

Inicialmente, o que vai definir a postura do parlamentar serão as preferências do eleitorado: caso sejam valorizadas as políticas públicas particularistas, a elas os legisladores irão responder; caso se desejem políticas universais, a elas os parlamentares serão impelidos.

As preferências são formadas a partir dos valores, ideias e visão de mundo. No entanto, o mais importante para os eleitores é o resultado das políticas públicas, nesse sentido, é fundamental a cadeia causal que conecta as preferências aos resultados, ou seja, as preferências políticas dos cidadãos dependem, em grande parte, de como eles acreditam que o mundo funciona.

Contudo, nem sempre essa conexão é simples e direta. Por exemplo, podem ocorrer etapas intermediárias para que uma política pública produza os efeitos pretendidos. Além disso, esses resultados podem diferir no tempo - como também é alertado por Jacobs (2011). Arnold (1990) distingue os efeitos de primeira ordem, isto é, aqueles mais próximos do início da cadeia causal, e os efeitos posteriores, aqueles mais distantes no tempo.

As preferências dos cidadãos também dependem da incidência dos custos e benefícios, sua intensidade e sua temporalidade, ou seja, quem ganha e quem perde com a política pública proposta, em qual magnitude e em que momento. Essa distribuição de custos e benefícios conecta-se com a cadeia causal, pois quanto mais longa for a cadeia causal, mais difícil é prever qualquer coisa sobre a incidência de custos e benefícios ao longo do tempo. Conecta-se também com a intensidade dos resultados, pois quanto maior a chance de um indivíduo ser prejudicado, mais ele vai prestar atenção. Por fim, liga-se à dimensão temporal, pois os cidadãos são muito mais propensos a detectar efeitos imediatos do que efeitos de ordem posterior. Um último fator a impactar nas preferências é a existência de um “instigador”, isto é, um ator que “ajude” o cidadão a prestar atenção em uma determinada política pública.

Juntos, esses fatores – magnitude, tempo, proximidade e a existência de um instigador – afetam a probabilidade de um cidadão perceber o custo ou o benefício de uma política pública. E são justamente esses requisitos que os parlamentares irão observar para estimar as preferências dos cidadãos. A cada nova proposição, realiza-se

um cálculo através do qual se busca inferir a preferência do respectivo eleitor e o nível com que estas preferências impactarão em eleições futuras.

No entanto, Arnold (1990) considera que as preferências dos cidadãos não são fixas. Elas podem mudar seja enquanto o Congresso está analisando uma proposta, seja após o Congresso ter deliberado, ou mesmo durante uma campanha eleitoral subsequente. Nesse sentido, legisladores precisam de mais do que um mapa das preferências dos cidadãos, torna-se necessário compreender as maneiras pelas quais elas podem afetar as decisões eleitorais dos cidadãos.

Para o autor, quatro regras de decisão estão disponíveis para o cidadão, as quais podem afetar suas escolhas nas eleições para o legislativo. As duas primeiras baseiam-se no voto retrospectivo, sendo que, na primeira delas, os cidadãos monitoram a performance governamental e premiam ou punem os responsáveis por esse desempenho – é a regra do desempenho partidário; na segunda, os eleitores também avaliam as condições da sociedade e recompensam ou punem os legisladores em exercício pelas ações que julgam ter contribuído para tal situação – é a regra do desempenho do titular.

A terceira e a quarta regra são prospectivas e baseadas nas promessas feitas ao longo da campanha. Elas requerem que os cidadãos adquiram e processem mais informações, pois é necessário que esses saibam como partidos ou candidatos se posicionam e posicionarão em relação às políticas públicas e quais as suas possíveis consequências – são as regras do desempenho partidário e do desempenho do candidato. Dessa forma, a estratégia dos eleitores consiste em votar em candidatos que manifestem preferências similares às suas, de forma a ampliar a chance de representação de seus interesses no parlamento.

Em relação aos parlamentares, para Arnold (1990), assim como para Jacobs (2011), seu objetivo primordial é garantir a reeleição. Somente quando esses propósitos estiverem assegurados é que outros objetivos serão buscados. Em uma situação hipotética na qual os legisladores tenham que escolher entre duas políticas públicas alternativas, eles irão se perguntar qual delas mais contribuiria para suas chances de reeleição. E, caso haja substancial diferença entre elas, irão optar por aquela que mais contribuir para esse objetivo. Caso não seja percebida nenhuma diferença, eles poderão basear sua escolha em outros critérios que julgarem relevantes, como implementar políticas públicas que estejam de acordo com suas crenças e valores ou então trocar favores com outros atores relevantes, em busca de maior prestígio.

No entanto, os parlamentares sabem que nem todos os cidadãos estão igualmente interessados nas políticas públicas. Alguns cidadãos têm forte preferências sobre um determinado tema e buscam se informar sobre como o Congresso está tratando o assunto e comunicam essas preferências aos seus representantes. Na outra ponta estão aqueles que não têm nenhuma preferência sobre determinado assunto e que não acompanham as decisões do legislativo. Entre esses dois pontos, porém, várias outras combinações de interesse e conhecimento são possíveis.

Em geral, os públicos atentos são os grupos organizados, mas um forte processo de mobilização da sociedade de cobertura da imprensa sobre um determinado tema, pode também vir a constituir um público atento. Todavia, lidar com públicos desatentos é substancialmente mais difícil, pois suas opiniões costumam ser instáveis. Conforme Arnold (1990, p. 68) pontua, “desatenção e falta de informação hoje não devem ser confundidas com indiferença”. Em resumo, cabe aos parlamentares responder ao público atento e tentar antecipar as preferências dos desatentos.

O autor também pondera sobre o procedimento de tomada de decisão pelos legisladores e a sua relação com o processo eleitoral. Ao analisar uma política pública, os parlamentares se defrontam com três opções: apoiar, opor-se ou abster-se. Logo, a decisão do parlamentar dependerá do tamanho de cada público e da intensidade das preferências de cada grupo. Nesse sentido, os parlamentares evitarão aprovar aquelas políticas públicas que impõem custos grandes, diretos e de curto prazo aos seus eleitores, pois esses efeitos seriam facilmente rastreados em votações futuras.

Enfim, os parlamentares se preocupam tanto com as posições que assumem como com os efeitos que podem produzir, e eles precisam identificar os públicos atentos e desatentos que podem se importar com a política pública, bem como estimar a direção e intensidade das preferências reais e potenciais desses públicos, estimar a probabilidade de que as preferências potenciais se transformem em preferências reais, pesar todas as preferências de acordo com o tamanho dos vários grupos atentos e desatentos, além de dar peso especial às preferências dos apoiadores consistentes do legislador.

Considerando a possibilidade do voto retrospectivo, há todo um conjunto de políticas que se tornam inviáveis, pois elas têm um custo grande e direto sobre os eleitores. Além disso, são possíveis de serem rastreadas, isto é, é possível atribuir ao parlamentar individualmente a responsabilidade pela adoção daquela política pública.

Com isso, os congressistas votam contra essas políticas antecipando a possibilidade de punição futura e não apenas em resposta às pressões atuais do eleitorado.

Da mesma forma, há uma gama de políticas públicas atrativas para os legisladores, pois entregam benefícios perceptíveis para os quais os legisladores podem, então, reivindicar crédito. Um exemplo claro seria uma medida de redução dos impostos ou de correção da tabela do Imposto do Renda da Pessoa Física (IRPF). Nesses casos, a rastreabilidade não é um problema e os próprios membros do parlamento trabalham para estabelecer as conexões entre suas ações individuais e esses efeitos positivos.

Uma terceira possibilidade é que os legisladores apoiem determinadas políticas públicas porque seus efeitos são populares, independentemente de os meios propostos atingirem realmente esses fins. São as chamadas políticas convincentes e, em geral, são votadas em um “pacote”, não em uma sequência. Poderíamos pensar nos diversos “pacotes” para estimular o emprego: nenhum parlamentar será contrário à ampliação do emprego, ainda que muitos possam discutir a forma proposta, poucos irão discordar dos meios propostos sobre pena de sua oposição mal interpretada.

Por fim, tem-se as políticas públicas repulsivas, que são aquelas que os parlamentares relutam em apoiar porque é muito difícil para os cidadãos estabelecerem a conexão entre os instrumentos propostos pela política e os efeitos esperados.

Esses quatro conjuntos de políticas são considerados pelos parlamentares ao tomar uma decisão. Mas o próprio parlamento auxilia seus membros a realizar esses cálculos, pois, conforme afirma Arnold (1990):

“O Congresso é uma instituição extraordinária para a criação, análise e compartilhamento de informações politicamente relevantes; legisladores individuais não precisam duplicar os esforços uns dos outros. O sistema de comissões é o principal meio de coleta e análise de informação. As comissões se especializam não apenas em políticas, mas também na política dessas políticas. Eles realizam extensas audiências públicas para determinar os argumentos a favor e contra os projetos propostos, para identificar exatamente quem apoia e quem se opõe a eles (...) (ARNOLD, 1990, p. 85).”

Há, ainda, o papel desempenhado pelos líderes da coalizão, pois construir coalizões vencedoras é um trabalho minucioso, cotidiano e árduo. Esses líderes da coalizão são responsáveis por definir os problemas, moldar as alternativas, iniciar ação, mobilizar apoio, estabelecer compromissos e trabalhar para que o Congresso aprove projetos específicos. Eles podem ser tanto internos quanto externos ao parlamento, tais como parlamentares, presidentes de comissões, relatores, líderes partidários, ministros e

servidores do Poder Executivo, sindicalistas ou líderes de grupos de interesses. Cabe a eles o enquadramento dos problemas, a modelagem de alternativas, as interações e mobilizações. Nesse sentido, uma questão central ao modelo é explicar as estratégias adotadas pelos líderes, pois elas podem fazer avançar ou atrasar as políticas públicas.

Cabe ressaltar que nem todas as “*policies*” contam com a oferta de líderes de coalizão. De acordo com Arnold (1990), as propostas de efeitos mais gerais e alto grau de saliência tendem a atrair maior número de líderes em comparação com as demais. Os líderes precisam fazer uma “leitura” das condições políticas e desenhar táticas que atendam às peculiaridades de cada política. Araújo e Silva (2012), ao proporem uma agenda de estudos para o parlamento brasileiro, também destacam o papel dos líderes.

Outro passo consiste na identificação das estratégias adotadas por esses líderes de coalizão, pois, para Arnold (1990), inexitem estratégias universais, que seriam apropriadas para todas propostas em quaisquer situações. Ao contrário, os líderes precisam costurar estratégias que se amoldem às especificidades das propostas. Para o autor, existem basicamente três: estratégias de persuasão, estratégias procedimentais e de estratégias de modificação.

As estratégias de persuasão envolvem criar, ativar ou mudar as preferências políticas dos parlamentares e dos cidadãos – primeiramente daqueles classificados como públicos atentos e, se necessário, do segundo grupo, os públicos desatentos. As preferências dos cidadãos dependem, basicamente, de suas respectivas crenças sobre como o mundo funciona e da distribuição dos custos e benefícios associados às políticas públicas. Os custos e benefícios podem ser gerais ou específicos e concentrados ou amplamente distribuídos. A probabilidade de um cidadão notar um efeito particular de uma política pública depende da magnitude do efeito, seu ajustamento no tempo, da proximidade do cidadão com outras pessoas afetadas de forma similar e da disponibilidade de um “especialista” que o ajude a compreender o impacto da política pública proposta.

Todavia, as preferências dos cidadãos sobre as políticas públicas não são fixas. Algumas pessoas não estão informadas sobre todas as opções, mas podem adquiri-las posteriormente. Outras pessoas podem ter preferências desde o começo do processo político e modificá-las ao longo do tempo. As preferências podem mudar de intensidade, de direção ou simplesmente desaparecer. Tal hipótese explica o interesse do Executivo em promover campanhas publicitárias com vistas a “informar” a

população sobre a proposta de reformas econômicas, como a da previdência ou a do Teto de Gastos, bem como o cuidado em escolher um *slogan* que seja mais palatável.

As estratégias procedimentais envolvem tentativas de influenciar os cálculos políticos dos parlamentares utilizando as regras e os procedimentos legislativos. Muitas vezes essas estratégias são usadas para reforçar ou quebrar a cadeia de rastreamento dos efeitos da política pública, benéficos ou não, para os eleitores. Enfraquecer a cadeia de rastreamento é um ótimo método para proteger legisladores da punição dos eleitores decorrente de medidas que afetem negativamente seu bem-estar, pois a probabilidade de o cidadão buscar o rastreamento é maior quando estes sofrem custos perceptíveis do que quando são beneficiados, pois perdas produzem preferências mais intensas do que ganhos. A possibilidade do voto retrospectivo mantém os legisladores preocupados com os custos eleitorais de suas decisões, em especial quando essas decisões puderem ser “rastreadas” pelos cidadãos. Uma forma de mascarar as contribuições individuais dos legisladores é delegar a responsabilidade de tomar decisões desagradáveis ao presidente da Comissão, ao relator ou ao líder partidário. Outra maneira seria promover votações em bloco ou criar “pacotes completos”, de tal maneira que se combine várias alterações em uma única proposição.

Por fim, tem-se as estratégias de modificação, as quais envolvem a alteração de vários componentes da proposta de política pública de forma a adaptá-la às preferências reais e potenciais dos legisladores e cidadãos. Uma das alternativas mais promissoras é promover modificações na proposta de modo a atrair novos líderes de coalizão.

Um dos principais problemas que os líderes de coalizão enfrentam diz respeito à alocação dos custos das políticas públicas, visto que inspiram pessoas a se opor às mudanças. Concentrar todos os custos numa pequena minoria de grupos ou localidades e, então, deixar uma maioria de fora, parece ser a estratégia ganhadora. No entanto, a concentração de custos inspira as “vítimas” a trabalharem ativamente contra a política, e, vale destacar, determinadas minorias podem superar o poder das majorias na arena legislativa.

Uma pergunta que Arnold (1990) coloca é “como os líderes escolhem entre essas várias estratégias?” Primeiramente, o autor deixa claro que os líderes não precisam escolher somente uma estratégia, ao contrário, o mais comum é que se tenha uma combinação entre elas. Em circunstâncias normais, as estratégias de persuasão tendem a ser melhores, no entanto, são muito custosas no curto prazo, além de serem

inapropriadas para certas políticas públicas. É muito mais fácil adotar estratégias procedimentais e de modificação quando custos grandes e imediatos estão envolvidos. O autor pontua que os parlamentares devem concordar com as estratégias propostas pelos líderes e, nesse sentido, eles não são vítimas, mas “co-conspiradores”.

Em relação ao parlamento brasileiro, Pereira e Mueller (2002) consideram que os líderes partidários são os elementos de conexão entre os parlamentares individuais e o Executivo, negociando as demandas de cada um. Segundo os autores, não é racional os parlamentares agirem individualmente no Congresso, como também não é racional o Executivo negociar ou barganhar individualmente o voto de cada parlamentar a cada nova medida que introduz. Dessa forma, os partidos seriam fracos na arena eleitoral, mas fortes na arena legislativa.

Da mesma maneira, Silva e Araújo (2013, p. 292), ao estudarem o papel do “*agenda holder*”, isto é, daquele parlamentar que “centraliza articulações políticas entre os demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes do empresariado e da sociedade civil organizada, em atuação que tende a ter repercussões relevantes nos textos legais produzidos”, identificam algumas estratégias de atuação. Cabe destacar, contudo, que para os autores o “*agenda holder*” não é necessariamente uma liderança partidária, podendo ser um congressista que se especializou em um tema ou então aquele parlamentar que é um hábil negociador, ou seja, são opções que vão além da mera formalidade da liderança partidária.

Primeiramente, ao analisar um projeto de lei, os congressistas podem propor significativas alterações no texto utilizando o instrumento do substitutivo, e, nas Medidas Provisórias, podem ser elaborados os projetos de lei de conversão. No entanto, existem mecanismos mais sutis de atuação, como o apensamento de proposições. Nesse caso, uma proposta de autoria do Poder Executivo pode ser “anexada” às propostas similares, de autoria do legislativo. Outra possibilidade seria o fenômeno da apropriação da agenda, no qual o Executivo se “apossa” de um texto proposto pelo parlamento, como discutido por Silva (2013), em situações que podem ou não envolver articulação política prévia.

#### 1.4 REGRAS FISCAIS NO BRASIL: DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL AO TETO DE GASTOS

Desde os seus primórdios, a política fiscal tinha como função principal induzir o crescimento e amortecer os impactos de crises e dos ciclos econômicos na vida das pessoas por meio da tributação e dos gastos públicos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Ou seja, por meio dela se decide o quanto o Estado vai gastar, em que áreas serão realizados esses gastos e como eles serão financiados. Conceituado de forma simples, pode-se dizer que, contabilmente, os déficits públicos se originam quando a receita do governo, baseada em tributos e outras receitas correntes, é inferior aos seus gastos.

Atualmente, o paradigma dominante advoga que a melhor maneira de se controlar o acúmulo de déficits fiscais e, conseqüentemente, o crescimento da dívida pública, é restringindo a discricionariedade do gestor público por meio da definição de regras fiscais, isto é, normas que buscam ancorar expectativas dos atores econômicos, sinalizando como será a condução da política fiscal. A discussão sobre regras fiscais remonta às pesquisas de Buchanan (1977), nas quais o autor discorre sobre o viés deficitário do Estado, bem como sobre as oportunidades para que grupos privados se apropriem das rendas geradas.

Mais recentemente, Alesina e Perotti (1995) defenderam que a adoção de uma política fiscal austera, comprometida com a redução do tamanho do Estado e com a sustentabilidade da dívida pública resultaria na ampliação da confiança dos agentes econômicos, promovendo investimentos privados e ampliando a taxa de crescimento. Ao contrário, a expansão dos gastos públicos acarretaria uma expectativa de ampliação dos impostos e, com isso, os agentes privados reduziriam seus investimentos, promovendo, portanto, uma desaceleração econômica. Em resumo, os efeitos positivos dos multiplicadores dos gastos públicos seriam insuficientes para compensar os efeitos negativos decorrentes da piora nas expectativas dos agentes por causa da deterioração do resultado fiscal e da elevação da dívida pública (ALESINA; PEROTTI, 1995).

No entanto, a adoção de uma política fiscal baseada na austeridade e em rígidas regras fiscais têm conseqüências tanto no curto prazo quanto no longo prazo. Seus efeitos políticos, sociais e econômicos são amplos, por exemplo, sobre as contas públicas, a provisão de bens e serviços para a sociedade, a dívida pública, a tributação, a disponibilidade de recursos para investimentos e os níveis de crescimento e emprego da economia. Isso ocorre porque a política fiscal é eminentemente redistributiva, arbitrando em um dado momento (e condicionando o futuro) quem são os ganhadores e os perdedores de determinada política pública.

No curto prazo, há uma limitação da potência da política fiscal ao se reduzir a discricionariedade dos políticos em troca de uma expectativa de melhora do ambiente econômico<sup>3</sup>, ao mesmo tempo em que, no longo prazo, busca-se controlar o nível de endividamento e garantir a sustentabilidade fiscal. Ou seja, o endividamento público é um instrumento fundamental para a distribuição intertemporal das políticas públicas. Ragone (2018), inclusive, compreende o orçamento público como um bem comum e o equilíbrio das contas públicas como um dilema social. E, como afirmou Milton Friedman em conversa com Thomas Sargent (2013), “*crises fiscais causam revoluções sociais*”<sup>4</sup>.

A Constituição Federal de 1988 propôs um novo arranjo para o desenho da política fiscal. Ainda que a questão da inflação não estivesse solucionada, foi estabelecido um conjunto de regras e instrumentos para direcionar a atuação do Estado. Há, por exemplo, a introdução do inciso III no artigo 167 da chamada “regra de ouro”, que estabelece que as operações de crédito apenas deverão ser contratadas para o financiamento das despesas com investimentos. Também se propõe a integração entre planejamento e orçamento por meio da criação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A partir de 1994, com a estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real, a questão do equilíbrio das contas públicas entrou para a agenda governamental e diversas medidas foram tomadas com o intuito de dotar o país de restrições orçamentárias mais rígidas. São exemplos de medidas aprovadas nesse período as Leis Camata I – Lei Complementar nº 82, 1995 e Lei Camata II – Lei Complementar nº 96, de 1999, o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF).

Em 1995 foi promulgada a Lei Camata I, que regulamentou o art. 169 da Constituição de 88 e atendeu a uma disposição transitória da própria Carta Maior que estabelecia que, até a promulgação da lei complementar, não se poderia despender com pessoal mais do que 65% do valor das receitas correntes. A Lei nº 9.496/97 surge em um contexto de agravamento da crise financeira dos Estados. A partir dela foram estabelecidos critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União,

---

<sup>3</sup> Krugman (2015) deu o nome de “fada da confiança” a esse mecanismo causal que prevê que uma contração fiscal pode ter um efeito expansionista, uma vez que melhoraria a confiança dos agentes econômicos, dada a sinalização positiva emitida pelo governo.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://bfi.uchicago.edu/insight/multimedia/lunch-and-conversation-with-thomas-j-sargent/>. Acesso em 21/11/2021.

de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, inclusive dívida mobiliária, refinanciando-as por trinta anos a juros subsidiados.

O final dos anos 90 marca o início da adoção das regras fiscais na perspectiva do controle do endividamento público. A partir de um memorando de entendimentos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) foram acionadas as regras relativas ao resultado primário a ser obtido pelo governo federal a cada ano. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, há uma incorporação no ordenamento jurídico de tais regras, que passam a ser submetidas à discussão com o Poder Legislativo e ao controle por parte do Judiciário. Tal medida foi vista como positiva pela maioria dos estudiosos das contas públicas (GIAMBIAGI, 2016; NUNES; NUNES, 2003; NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

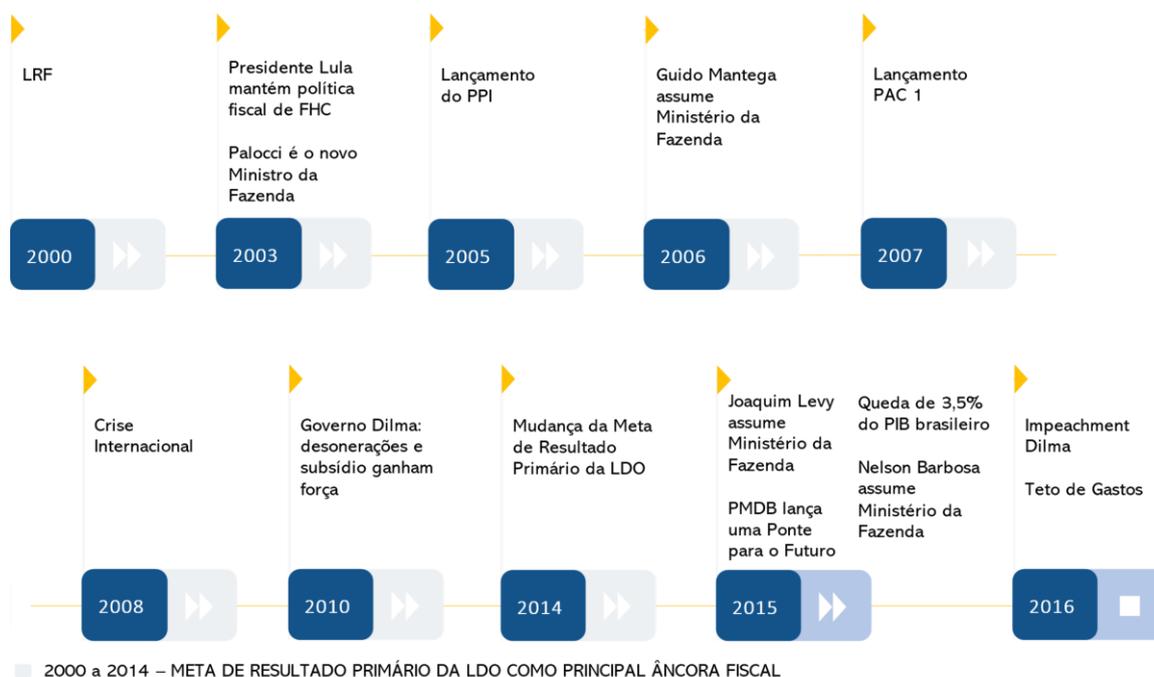
O resultado primário foi estabelecido como o principal indicador da estabilidade macroeconômica, redesenhada para garantir uma confiável trajetória da relação dívida/PIB, de forma que a rentabilidade financeira seja alta e de baixo risco. E a LRF previu que a definição da meta de resultado primário se daria anualmente quando da discussão da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O resultado primário é apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional e consiste na diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. Há, portanto, a exclusão tanto das receitas financeiras quanto das despesas. Busca-se, dessa forma, um indicador dos recursos que estão sendo mobilizados para a implementação das políticas públicas. Até a Emenda Constitucional nº 95/2017 (EC nº 95/2017), esse foi o principal parâmetro da política fiscal brasileira. Atualmente, a principal regra fiscal é a proposta pela EC nº 95/2017, que estabelece que os gastos primários da União do ano devem corresponder, no máximo, aos gastos do ano anterior corrigidos pela inflação.

Dessa forma, ainda que se tenha ampliado a rigidez do sistema, com os custos políticos inerentes a esse processo de discussão com legislativo, considerou-se que valia a pena contar com esse risco para dar uma sinalização mais forte do governo quanto ao seu comprometimento com a responsabilidade fiscal.

As regras fiscais dialogam diretamente com a política econômica, pois criam limites e condicionantes para a condução da política fiscal. Ao mesmo tempo, seus parâmetros definem aspectos centrais da governança orçamentária, como demonstram Barcelos (2012), Ragone (2018), Barcelos, Couto e Calmon (2022). A Figura 2 apresenta os principais eventos que culminaram na aprovação, em 2016, do Novo

Regime Fiscal e do estabelecimento de um Teto de Gastos para as despesas primárias da União por um período de vinte anos.

**Figura 2 – Principais Eventos – Política Fiscal<sup>5</sup> – 2000 a 2016**



Elaboração própria.

No entanto, faz-se necessário, primeiramente, mencionar a Constituição Federal de 1988 (CF/88), pois ela promoveu uma reorganização do processo orçamentário nacional, com destaque para a recuperação das prerrogativas de o legislativo alterar os Projetos de Lei Orçamentária encaminhados pelo Executivo, para a proposta de integração entre planejamento e orçamento e, também, para a introdução de uma primeira regra fiscal, a regra de ouro, anteriormente mencionada.

<sup>5</sup> Consideraram-se os eventos que dialogam diretamente com as contas públicas da União, nesse sentido não foram elencadas as iniciativas de renegociação das dívidas dos Estados e Municípios.

Cabe ressaltar que não se pretende realizar uma revisão de literatura sobre as justificativas econômicas e políticas para introdução dessas regras, mas tão somente apresentar as medidas adotadas pela União para a busca da sustentabilidade fiscal.

#### *1.4.1 Antecedentes da LRF: a Constituição Federal e a Regra de Ouro*

O inciso III do artigo 167 da CF/88 diz que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Do ponto de vista econômico, a regra de ouro tem como objetivo precípuo impedir a contratação de dívida para o financiamento de despesas correntes. Nesse sentido, o endividamento seria apenas permitido para a contratação de despesas de capital, pois entende-se que os investimentos, as inversões financeiras e a amortização da dívida teriam um impacto positivo no crescimento econômico, ao contrário das despesas correntes<sup>6</sup>. Essas despesas, por sua vez, deveriam estar sempre equilibradas, sem a geração de déficits correntes. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a regra de ouro busca estabelecer um teto para as despesas correntes (FMI, 2018).

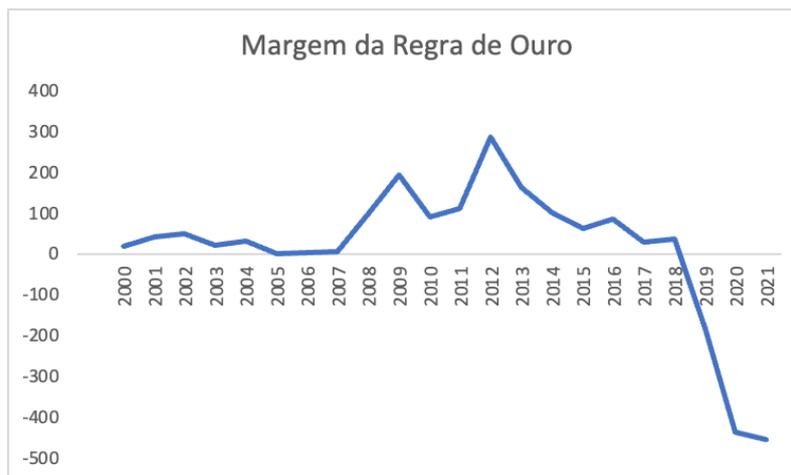
Desde a promulgação da CF/88 até 2018, essa regra foi cumprida sem grandes sobressaltos, ainda que, como demonstram Amaral *et al.* (2020), Couri *et al.* (2018), Pires (2019) e Afonso & Ribeiro (2017), os mecanismos utilizados, bem como a interpretação dada pela União para o seu alcance sejam um tanto quanto “criativos”. Em 2019, pela primeira vez, o Poder Executivo reconheceu o não cumprimento da regra de ouro, indicando a necessidade de autorização do Congresso Nacional (CN) para gastos correntes “em excesso” da ordem de R\$ 185,3 bilhões. Tal situação se repetiu em 2020<sup>7</sup> e 2021, conforme demonstrado no Gráfico 1.

#### **Gráfico 1 - Cumprimento da Regra de Ouro (2000-2021)**

---

<sup>6</sup> Amaral *et al.* (2020) mostram que em uma economia baseada em serviços, com foco na tecnologia e na inovação, o próprio conceito de investimentos pode ser considerado muito restrito e até mesmo obsoleto.

<sup>7</sup> Em 2020, por conta da pandemia do coronavírus, houve a aprovação de um Regime Fiscal Extraordinário liberando a União do cumprimento da Regra de Ouro naquele ano.



Fonte: 2000 a 2017: Informe da Dívida – Regra de Ouro - Tesouro Nacional; 2018 e 2019 – Painel da Regra de Ouro da União – Tesouro Nacional; 2020 – RREO 5º bimestre; 2021 – PLOA.  
Elaboração Própria.

É importante destacar a existência de um mecanismo de escape para o descumprimento da regra de ouro, qual seja a possibilidade de que o parlamento autorize, por maioria absoluta e por meio de créditos suplementares ou especiais, que operações de crédito sejam utilizadas para custear despesas correntes. Como veremos a seguir, uma das principais críticas ao Teto de Gastos é a ausência de uma válvula de escape em situações de crise econômica ou social.

Em análise sobre as dificuldades para o cumprimento da regra de ouro, Amaral *et al.* (2020, p. 11) identificam dois tipos de falhas: as de concepção, ou seja, “sua incapacidade em detectar e inibir a ocorrência de déficit corrente, assim como uma fragilidade que permita às autoridades fiscais influenciar indevidamente a apuração da sua margem de cumprimento”; e as de aplicação, isto é, “equivoco no cálculo dos elementos da regra de ouro (operações de crédito e despesas de capital), devido a problemas na classificação das despesas e/ou das receitas, acarretando apuração incorreta da margem de cumprimento”.

Para os autores, são justamente essas falhas que impedem que a regra cumpra seus objetivos, em especial o equilíbrio do orçamento corrente, o estímulo ao investimento e o controle do endividamento, ao mesmo tempo em que permitem o cumprimento da regra em momentos de sucessivos déficits correntes. Uma outra crítica à regra de ouro é que ela, ao limitar a emissão da dívida apenas para o financiamento dos investimentos, gera o risco de interromper a implementação de programas (que

muitas vezes são baseados em gastos correntes) que podem ser fundamentais para geração de benefícios futuros, como gastos em inovação, saúde e educação.

#### *1.4.2 LRF: a meta de resultado primário como principal âncora fiscal (2000 a 2014) e sua fragilização (2014 a 2016)*

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em maio de 2000, buscou atender a vários dispositivos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), como os artigos 163<sup>8</sup>, 165<sup>9</sup> e 169<sup>10</sup>. De natureza complementar, a LRF obriga todos os governantes a se

---

<sup>8</sup> Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - Finanças públicas;

II - Dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - Emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - Fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - Operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - Compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

VIII - Sustentabilidade da dívida, especificando:

a) Indicadores de sua apuração;

b) Níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;

c) Trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;

e) Planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

<sup>9</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - O plano plurianual;

II - As diretrizes orçamentárias;

III - Os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o 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.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - Estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - Dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

III - Dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166l.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - Subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - Não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - Aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daquele se em andamento.

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

<sup>10</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

ajustarem às suas regras e limites na gestão das finanças públicas, prestando contas sobre como gastam os recursos da sociedade.

A LRF foi inspirada em normativos semelhantes aprovados na Nova Zelândia, por meio do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994; nos Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*; de 1990 e na Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht, de 1992.

Buscou-se introduzir no ordenamento jurídico nacional a responsabilidade fiscal, evitando que os entes da Federação continuassem gastando mais do que arrecadavam, ou, quando necessário, garantindo que seguissem regras rígidas e transparentes para se endividarem de forma sustentável. A LRF tem como base alguns princípios que nortearam sua concepção e são essenciais para sua aplicação. São eles: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização (BRASIL, 2001).

O planejamento consiste em determinar os objetivos a alcançar e as ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para a sua execução. A LRF trata de planejamento quando, por exemplo, traz condições para a geração de despesa e para o endividamento, estabelece metas fiscais e acrescenta mais regras para os instrumentos de planejamento e orçamento. A LRF promoveu a vinculação entre o planejamento e a execução do gasto público e previu a participação social na discussão e elaboração dos planos e orçamentos, a disponibilização para a população das contas

---

I - Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - Redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - Exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

dos administradores e a divulgação de relatórios periódicos de gestão fiscal e de execução orçamentária.

A transparência exige que todos os atos de entidades públicas sejam praticados com publicidade e com ampla prestação de contas em diversos meios. A LRF determina ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, dos instrumentos de planejamento e orçamento, da prestação de contas e de diversos relatórios e anexos. São instrumentos para a transparência: os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; a prestação de contas; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e sua versão simplificada; e o Relatório da Gestão Fiscal (RGF) e sua versão simplificada. Como exemplo de determinação da LRF, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

O controle permite gerenciar o risco por meio de ações fiscalizadoras e de imposição de prazos na gestão de políticas e de procedimentos, que podem ser de natureza legal, técnica ou de gestão. A LRF impõe controle de limites e prazos, bem como de sanções em caso de descumprimento. Assim, a LRF é instrumento fundamental para a fiscalização do orçamento público. Através dela há um rigor maior no que se refere aos gastos públicos, possibilitando um controle do orçamento, o que deve se converter em políticas públicas mais eficientes.

Os gastos com pessoal representam o principal item de despesas do setor público brasileiro. A LRF determina limites distintos para gastos com pessoal: 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União e 60% da RCL para Estados e Municípios. Dentro da Esfera Federal o limite é de: 40,9% para o Executivo; 6% para o Judiciário; 2,5% para o Legislativo; e 0,6% para o Ministério Público.

A LRF também definiu limites ao endividamento público. A Dívida Pública não deverá ultrapassar o limite de duas vezes a RCL nos estados e 1,2 vezes nos municípios. De acordo com a Lei, o Senado Federal estabelecerá limites para a dívida pública que serão definidos como percentuais das receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No caso de o governante verificar que ultrapassou os limites estabelecidos para o endividamento, ele deverá tomar providências para se enquadrar, dentro do prazo de doze meses, reduzindo o excesso em pelo menos 25%, nos primeiros

quatro meses. Entretanto, se depois disso continuarem a existir excessos, a administração pública ficará impedida de contratar novas operações de crédito.

Por fim, a responsabilização é a obrigação de prestar contas e responder por suas ações. Como exemplo, a LRF impõe aos entes a suspensão de recebimento de transferências voluntárias e de realização de operações de crédito em caso de descumprimento de suas normas.

Ao longo dos seus 22 anos de vigência, a LRF permitiu avanços no tocante ao equilíbrio entre as contas públicas, no entanto, também enfrentou alguns desafios em sua implementação. Entre os principais problemas dessa lei estão as interpretações assimétricas dadas pelos Tribunais de Contas; a indefinição de conceitos técnicos; a falta de informações organizadas e critérios unificados; os questionamentos sobre a constitucionalidade de artigos da lei; a ausência de um fórum de representação federativa; as tentativas de burla por parte de gestores públicos; e o desequilíbrio entre União, Estados e Municípios (OLIVEIRA, 2004; KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006 *apud* LEITE, 2011; NUNES, 2018).

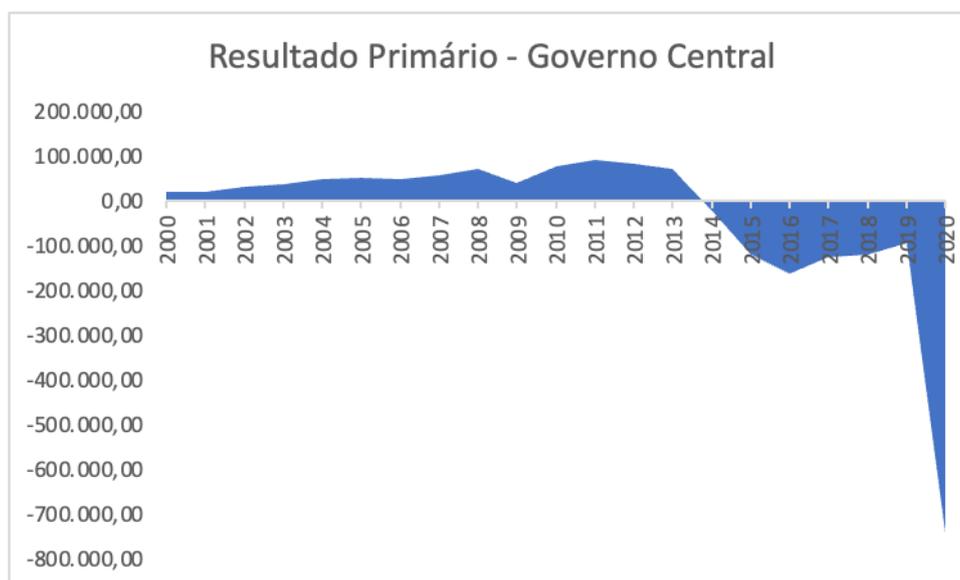
Devido a essas questões, a LRF passou por tentativas de mudança em sua trajetória, com ações tanto no âmbito legislativo como no judicial e administrativo. Na esfera legislativa, Rodrigues e Avelino (2020) mapearam 231 propostas de alteração ativas até 2019, sendo 228 na Câmara dos Deputados e 3 no Senado Federal, o que demonstra a intenção de diversos parlamentares em alterar a legislação vigente. Contudo, só a partir de 2009 é que foi aprovado algum tipo de mudança formal na lei, tendo sido aprovadas as Leis Complementares nº 131/2009, nº 156/2016, nº 159/2017 e nº 164/2018.

Em decorrência da aprovação da LRF, uma série de novos atributos foram propostos para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como a exigência do Anexo de Metas Fiscais da LDO. De acordo com a LRF, neste documento devem ser estabelecidas as metas anuais relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Rodrigues e Couto (2020) mostram como a LDO deixou de ser o elo entre o planejamento de médio prazo (expresso no PPA) e o orçamento anual (previsto na LOA), passando a fornecer os insumos para o monitoramento dos principais indicadores fiscais do país.

Para a União, o referencial mais observado foi a meta de resultado primário, que mede a diferença entre as receitas e as despesas primárias. Durante o período entre 2000 e 2013, estabeleceu-se anualmente na LDO uma meta positiva, ou seja, a busca de superávits primários com objetivo precípuo de assegurar a sustentabilidade da dívida. A partir de 2014 observa-se uma reversão desses resultados. Parte da explicação pode ser obtida a partir dos estudos de Orair e Siqueira (2018), que apontam a mudança na política fiscal nesta década com crescimento dos subsídios e desonerações em substituição aos investimentos públicos diretos. Tais medidas impuseram um expressivo custo fiscal ao governo que, associado à queda da arrecadação decorrente da desaceleração econômica, culminou nestes déficits crescentes.

O Gráfico 2 apresenta a evolução da meta de resultado primário no período entre 2000 e 2020.

**Gráfico 2** – Resultado Primário do Governo Central no Período entre 2000 e 2020



**Fonte:** Tesouro Nacional – Estatística Fiscais do governo Federal. Elaboração Própria.

As principais críticas às metas de resultado primário são sobre seu caráter pró-cíclico e sobre os incentivos para a ampliação das receitas e de operações não recorrentes. Um ponto importante é o entendimento de que o Executivo pode, em qualquer tempo, propor, por meio de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional (PLN), a modificação da meta; nesse sentido, a meta sempre será cumprida, ainda que em patamares muito distintos dos propostos inicialmente na LDO.

Para lidar com os desafios fiscais, o Poder Executivo encaminhou, em 2016, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257/2016<sup>11</sup>, que criava limites para o gasto público primário da União e mecanismos automáticos para o seu controle. De acordo com a proposta, o limite para o gasto público primário seria definido como um percentual do PIB e poderia ser revisto a cada quatro anos na aprovação do Plano Plurianual (PPA). Segundo a Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a PEC:

“A adoção desse limite busca uma aciclicidade do gasto, permitindo que em períodos de expansão da receita, o Estado consiga gerar superávits fiscais para a redução da sua dívida, enquanto em período de queda de receita, o gasto público possa contribuir para a manutenção da demanda agregada da economia, suavizando as crises<sup>12</sup>”.

Também foram propostos mecanismos automáticos de ajuste da despesa para fins de cumprimento do limite e estabelecido o Regime Especial de Contingenciamento, por meio do qual o Poder Executivo poderia contingenciar a totalidade da despesa pública, no entanto, preservaria as relativas a investimentos em fase final de execução ou que fossem considerados prioritários, assim como aquelas consideradas essenciais pelos órgãos para a manutenção das suas atividades e prestação de serviços públicos.

Ou seja, no governo Dilma havia, no Ministério da Economia, um diagnóstico sobre a necessidade de aperfeiçoamento das regras fiscais, mas ainda se mantinha o entendimento de que tal ajuste deveria ser feito por meio de uma lei complementar. A constitucionalização das regras fiscais foi uma novidade trazida pela PEC nº 241, de 2016, apresentada a seguir.

#### *1.4.3 O Novo Regime Fiscal e o Teto de Gastos*

Em 15 de junho de 2016, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº241 (PEC nº 241/2016), alterando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o Novo Regime Fiscal (NRF). De acordo com a Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a PEC, o NRF

---

<sup>11</sup> Dada da fragilidade política do governo, as propostas do PLP 257 referentes às contas da União nem chegaram a ser discutidas.

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1445370&filename=PLP%20257/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1445370&filename=PLP%20257/2016) Acesso: 28/07/2022.

buscava “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o governo Federal”, e ao mesmo tempo sinalizava a necessidade de, na “maior brevidade possível (...), restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública”. Ou seja, a PEC trazia objetivos de curto, médio e longo prazo.

Segundo a EM, havia um desarranjo fiscal, caracterizado por um elevado déficit primário e por uma trajetória ascendente da dívida pública e, como consequência desse quadro, tinha-se: “elevados prêmios de risco, perda de confiança dos agentes econômicos e altas taxas de juros, que, por sua vez, deprimem os investimentos e comprometeram a capacidade de crescimento e geração de empregos da economia”.

A principal causa dessa crise fiscal é atribuída ao crescimento acelerado da despesa primária, que, segundo a EM, apresentava um comportamento pró-cíclico, isto é, estimulava a economia quando ela já estava crescendo e obrigava a fazer um ajuste fiscal quando ela estava em recessão. Ao mesmo tempo, o texto destacava como um problema a vinculação do volume de recursos destinados à saúde e à educação a um percentual da receita.

Também foi apresentada uma crítica à regra da LRF que instituída a meta de resultados primários como âncora da política fiscal. Novamente, atribuída-se à regra um caráter pró-cíclico, pois, em momentos de crescimento econômico, seria relativamente fácil obter superávits devido ao natural crescimento das receitas; e, nos momentos de crise, nos quais a economia precisaria ser estimulada, acabaria sendo necessário promover um ajuste fiscal. Na visão do Poder Executivo, o Teto seria anticíclico, pois manteria uma trajetória real constante para os gastos e as receitas continuariam variando de acordo com o ciclo econômico, com isso ter-se-ia “*maiores poupanças nos momentos de expansão e menores superávits em momentos de recessão*”.

Diante desse quadro, a solução apresentada pela PEC foi a criação de um limite para o crescimento das despesas primárias total do governo central por um período de vinte anos. De acordo com a EM, “esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro”. Ou seja, a PEC do Teto se inseria em um “pacote” de medidas destinadas a garantir a sustentabilidade fiscal. Dentre essas medidas, tinha-se a reforma da previdência, a reforma administrativa e a reforma tributária, sendo que as duas primeiras buscavam atacar os principais agregados das

despesas da União – aposentadores e pensões e gastos com pessoal ativo, enquanto a segunda procurava lidar com a receita pública.

Ao mesmo tempo, ainda que a EM apresentasse ressalvas à regra estabelecida pela LRF, a PEC manteve a busca de resultados primários positivos. Segundo a EM, os dois limites estariam interligados da seguinte forma: “utilizaremos, portanto, um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (o resultado primário) e um instrumento de médio e longo prazo (o limite de despesa)”.

Por fim, a EM deixa clara a intenção de “forçar” o parlamento a realizar escolhas alocativas: “Não partirá do Poder Executivo a determinação de quais gastos e programas deverão ser contidos no âmbito da elaboração orçamentária”. E, “uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o Teto de Gastos”. O Teto de Gastos, seria, portanto, na visão do Executivo, “*uma medida democrática*”.

Sobre a opção por uma Emenda Constitucional, e não uma lei complementar, como a LRF ou PLP 257, a seguinte passagem da Exposição de Motivos (EM) ajuda a esclarecer: “cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados à saúde e educação a um percentual da receita. (...) Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos”. E, como essas vinculações são constitucionais, não seria possível nenhuma alteração por meio de lei complementar. Ou seja, uma das razões pelas quais o Teto de Gastos foi constitucionalizado foi a intenção do governo de alterar os pisos mínimos de saúde e educação.

A PEC nº 241/2016 foi rapidamente aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (PEC nº 55/2016), transformando-se na Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Os principais pontos da EC nº 95, de 2016 estão sintetizados no Quadro 1.

**Quadro 1 – Principais Pontos da EC nº 95, de 2016**

<b>Assunto</b>	<b>Proposta</b>
<b>Natureza da Regra</b>	Limite individualizado para as despesas primárias que podem ser realizadas durante um exercício financeiro.
<b>Órgãos/Poderes sujeitos à regra</b>	Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União <sup>13</sup> .
<b>Duração da Regra</b>	Vinte exercícios financeiros – 2017 a 2036, com possibilidade de revisão em 2026 do método de correção dos limites.
<b>Forma de correção da regra</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de janeiro a dezembro do ano anterior.
<b>Despesas Excluídas do Teto</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Transferências constitucionais: cotas-parte dos <i>royalties</i> pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte e Nordeste, do IPI-exportação, da CIDE-combustíveis, da contribuição do salário-educação e de impostos federais não previstos na Constituição;</li> <li>2) Despesas com as Polícias Civil e Militar e com o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal;</li> <li>3) Complementações da União relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB);</li> <li>4) Créditos extraordinários;</li> <li>5) Despesas com a realização de eleições pela Justiça Eleitoral;</li> <li>6) Outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas;</li> <li>7) Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.</li> </ol>
<b>Vedações caso os limites sejam descumpridos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos;</li> <li>2) Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;</li> <li>3) Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;</li> <li>4) Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;</li> <li>5) Realização de concurso público.</li> </ol>
<b>Despesas com critérios diferenciados de correção</b>	Não foram propostas.
<b>Salvaguardas ou cláusulas de escape</b>	Não foram propostas.

**Fonte:** EC nº 95, de 2016 – Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Ainda que muitos economistas defendessem a medida (SALTO; COURI; PELLEGRINI, 2020; MENDES, 2021), têm sido crescentes as críticas ao seu desenho e

<sup>13</sup> Relevante considerar também que a Suprema Corte julgou outro trecho como inconstitucional, “o parágrafo 3º do artigo 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a restringir de forma unilateral o repasse de recursos aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública” (STF, 2020).

às suas consequências para as políticas públicas. A primeira delas diz respeito à constitucionalização da regra. Ainda que vários países tenham regras fiscais, elas não se encontram na Constituição. Inclusive, no Brasil, a meta de resultado primário, principal âncora da política fiscal entre os anos de 2000 e 2015, foi prevista em uma lei complementar (LRF) e era definida anualmente em uma lei ordinária (LDO).

A segunda crítica em relação ao desenho refere-se à ausência de válvulas de escape, visto que o teto permite apenas a correção das despesas pela inflação, ou seja, se houver um crescimento econômico, esse “adicional” não poderá ser utilizado para ampliar os investimentos públicos ou melhorar a entrega de bens e serviços à sociedade. Há, portanto, congelamento do gasto real por um período mínimo de dez anos, que tem por consequência lógica a redução do gasto real por habitante.

Esse ponto conecta-se ao segundo bloco de argumentos contrários, o qual entende que o Teto de Gastos buscou promover uma verdadeira reforma no Estado de Bem-Estar Social brasileiro, implementado pela Constituição Federal de 1988 por meio de uma norma fiscal. Ou seja, sem o devido debate e transparência com a sociedade, essa medida traz uma visão sobre a estratégia de desenvolvimento e a democracia brasileira (ROSSI; DWECK; OLIVEIRA, 2018).

Nos demais países que utilizam regras fiscais, estas são utilizadas como ferramentas para promover previsibilidade e gerar incentivo para melhoria da alocação dos recursos públicos e não para definir o tamanho do gasto (e, conseqüentemente, do Estado), pois essa é sempre uma decisão eminentemente política.

Por fim, cabe apontar que Dweck (2022) e Chernavsky (2022) avaliam que essas três regras fiscais vigentes para a União têm gerado uma sobreposição danosa, uma vez que elas têm objetivos e efeitos contraditórios. Por sua vez, Auerbach (2009), em análise das regras americanas, mostra que elas foram descumpridas, alteradas ou reinterpretadas todas as vezes em que se tornaram um “entrave” institucional, político ou social. A análise do caso brasileiro parece apontar para o mesmo caminho.

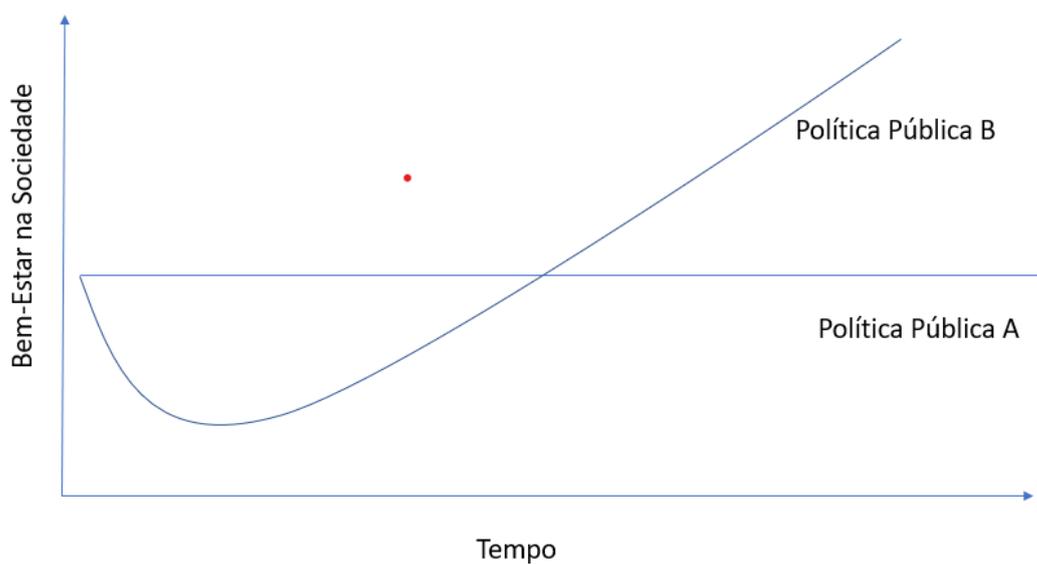
No capítulo seguinte, apresenta-se o modelo desenvolvido por Jacobs (2011) para explicar os três principais obstáculos que as democracias enfrentam para investir em políticas públicas que cujos resultados serão percebidos apenas no longo prazo.

## CAPÍTULO 2 – MODELO ANALÍTICO

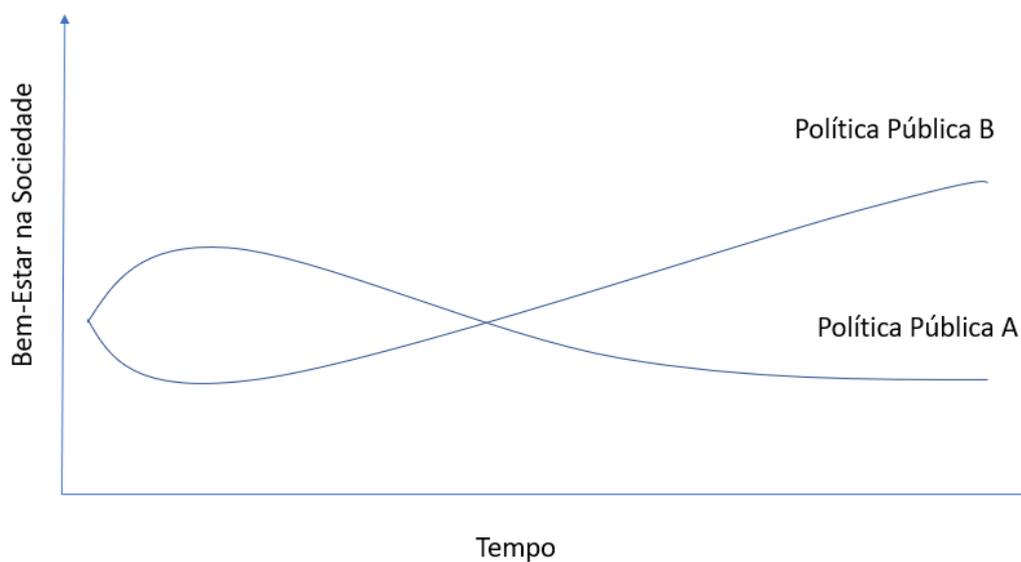
Como apontado no capítulo anterior, muitas decisões em política públicas têm impacto não apenas no curto prazo, mas também no longo. E essa dimensão temporal não tem sido rotineiramente considerada nas análises sobre as políticas públicas. Contudo, na medida que as sociedades se industrializaram e envelheceram, essas questões se tornaram mais complexas, como bem ilustram os desafios ambientais e previdenciários.

Jacobs (2011; 2016) argumenta que ainda que sejam decisões em áreas muito diferentes (como a previdenciária e a ambiental), algumas delas compartilham uma estrutura temporal comum, isto é, implicam em custos no curto prazo em troca de benefícios que poderão surgir apenas no longo prazo. As políticas públicas que experimentam esse *trade-off* entre curto e longo prazo, oscilando entre maximizar o bem-estar social no presente e investir no futuro, são conceitualmente chamadas de *policy investments*, como detalhado anteriormente. Para que essas políticas públicas sejam implementadas, algumas barreiras precisam ser superadas, como o viés de curto prazo, a incerteza dos compromissos políticos, a falta de informações sobre o longo prazo e a atuação dos grupos de interesses organizados.

Além dessa estrutura particular de custos e benefícios, há um desafio político adicional em Estados democráticos, como conciliar o “*timing*” das políticas públicas com o calendário eleitoral? Para o autor supracitado, há uma questão central que é a possibilidade de os Estados democráticos investirem no bem comum, superando os diversos entraves que “jogam” a favor do curto prazo. Jacobs (2011; 2016) propõe as seguintes situações hipotéticas, apresentadas nas Figuras 3 a 5, nas quais compara o bem-estar social a ser obtido com as políticas públicas ao longo do tempo:

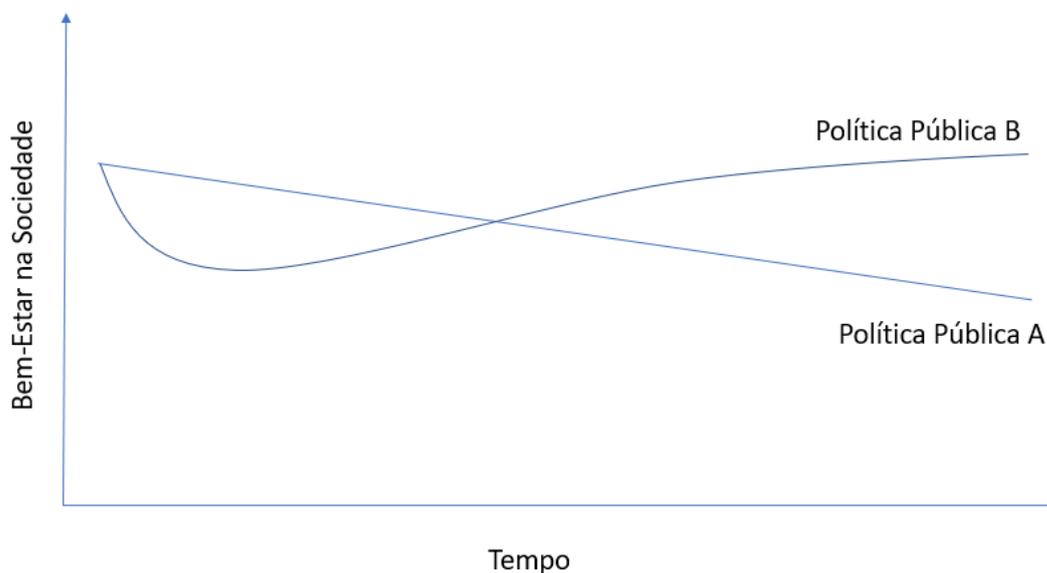
**Figura 3** – Bem-Estar Social ao Longo do Tempo - Situação A

**Fonte:** Jacobs (2016). Elaboração própria.

**Figura 4** – Bem-Estar na Social ao Longo do Tempo - Situação B

**Fonte:** Jacobs (2016). Elaboração própria.

**Figura 5** – Bem-Estar Social ao Longo do Tempo - Situação C



**Fonte:** Jacobs (2016). Elaboração própria.

Nas situações A, B e C, representadas respectivamente pelas Figuras 3, 4 e 5, o tomador de decisão precisa escolher entre uma política pública A, que oferece maior bem-estar no curto prazo e uma política pública B, que apresenta uma redução do bem-estar no curto prazo. No entanto, quando se compara o fluxo de bem-estar gerado pelas políticas públicas A e B, a política pública B tem um saldo maior do que a outra possibilidade.

Para ilustrar o raciocínio, Jacobs (2016) exemplifica que: no primeiro caso (Figura 3 – Situação A), poderíamos ter a manutenção de uma política de educação profissional e tecnológica sem grandes investimentos nem inovações (Política Pública A); ao passo que a política pública B seria uma ampliação dos impostos no curto prazo de modo para financiar cursos de melhor qualidade gerando uma força de trabalho mais produtiva. Ou seja, temos uma situação em que há custos no curto prazo (e que, portanto, reduzem o bem-estar social) em troca de uma expectativa de maiores ganhos futuros.

A Figura 4 (Situação B) exemplifica uma escolha entre a fruição imediata e diferida de um recurso ganho inesperadamente. Por exemplo, em caso da descoberta de

uma expressiva reserva de petróleo, havendo a venda do direito de exploração desses poços, os recursos obtidos poderiam ser utilizados para promoção de uma redução imediata de impostos (Política Pública A) ou para o investimento em pesquisas científicas e inovações tecnológicas, o que poderia vir a proporcionar maiores ganhos de bem-estar a longo prazo (Política Pública B).

Na Figura 5, a escolha se dá entre aceitar perdas menores no curto prazo ou danos maiores no longo prazo. Como exemplo, a política pública A pode ser a decisão de não realizar a manutenção nas rodovias, permitindo que a infraestrutura se deteriore, ao passo que a política B pode ser promover uma ampliação dos impostos de modo a manter a qualidade das estradas no longo prazo.

Jacobs (2011; 2016) está justamente interessado nas políticas públicas do tipo B, as quais são chamadas de *policy investments*. Nessas situações há uma troca de certa quantidade de bem-estar no curto prazo pela expectativa de fruição de maior bem-estar no longo prazo. Um exemplo de uma política pública aplicada com esse propósito específico é a proibição da pesca quando os peixes estão se reproduzindo, dado que ofertar um pagamento aos pescadores durante esse período (seguro defeso) gera maiores benefícios para a sociedade, no longo prazo, do que permitir a pesca em todos os momentos.

Em relação ao Teto de Gastos houve, por parte de seus formuladores, a perspectiva do *policy investment*, pois se esperava que a limitação dos gastos no curto prazo (uma perda) gerasse uma trajetória declinante do endividamento público, propiciando a solvência do Estado e um maior benefício para a sociedade no longo prazo.

Jacobs (2011; 2016) pondera que, além das questões intertemporais, as políticas podem promover a redistribuição de recursos entre segmentos da sociedade, como demonstrado no capítulo anterior, na Figura 1. A Ciência Política tem vasta produção nesse aspecto redistributivo, mostrando quem ganha e quem perde (LASSWELL, 1936; LOWI, 1964). A novidade do modelo proposto pelo autor está justamente em focar no momento das consequências políticas, isto é, em separar os efeitos que ocorrerão logo após a implementação da política pública e aqueles que ocorrerão mais tarde. Como esse olhar, o que se busca é a incorporação da dimensão temporal no modelo analítico.

Como Jacobs (2011; 2016) questiona, se os benefícios muitas vezes são de longo prazo (e, portanto, incertos), por que governos democráticos escolhem impor custos no

presente para perseguir ganhos futuros? Para responder a esse questionamento, o autor sugere que se investiguem primeiramente as diferenças nas preferências de tempo dos tomadores de decisão, isto é, os pesos desiguais que os indivíduos atribuem às utilidades que serão usufruídas em diferentes momentos. No entanto, do ponto de vista empírico, não é muito fácil operacionalizar essa variável, e o autor afirma que mesmo sob o ideal das condições de laboratório, tais medidas de preferência de tempo apresentam instabilidade muito alta e são difíceis de isolar dos demais fatores.

Como alternativa para construção de um modelo que busque responder à pergunta, Jacobs (2016) sugere adotar os seguintes pressupostos sobre o comportamento dos cidadãos e dos seus representantes: quando esses atores valorizam os benefícios futuros, deve ser aplicada uma taxa de desconto intertemporal modesta, isto é, há uma valorização maior do bem-estar presente em detrimento do bem-estar futuro; a segunda premissa é que, uma vez assegurada a sobrevivência política, os representantes buscam implementar políticas públicas, ou seja, querem promover os resultados sociais que mais valorizam e estão de acordo com suas preferências.

Ao mesmo tempo, o autor pontua que devem ser indentificados os fatores que, nos países democráticos, favorecem uma visão de curto prazo e desviam as escolhas dos *policy investments*, quais sejam: a insuficiência de informações e a incerteza sobre os resultados de longo prazo, a fragilidade dos compromissos políticos de longo prazo e o desafio de impor custos a grupos de interesses organizados.

Jacobs (2016) remonta aos estudos sobre miopia política para destacar um aspecto fundamental da política pública intertemporal: eleitores têm menos informação sobre as consequências futuras das políticas públicas do que sobre o presente. Esse fenômeno é chamado de pobreza informacional e a literatura sobre os ciclos de negócios políticos também enfatiza esse ponto (NORDHAUS, 1975), sendo a informação passada sobre o desempenho do político o indicador utilizado para definição do voto, criando incentivos para que os governos façam escolhas míopes.

Nordhaus (1975), partindo da Curva de Philips que estabelece a relação entre inflação e desemprego, afirma que os governos, nos períodos pré-eleitorais, podem estimular a demanda agregada por meio de uma redução no desemprego, mesmo que isso cause uma ampliação da inflação. Passada as eleições, as expectativas se ajustam e a inflação cresce ainda mais, e, com isso, o efeito expansionista do período anterior se perde. O autor considera que os eleitores são míopes na medida em que não consideram

o desempenho futuro, isto é, a decisão do voto é feita com base apenas no que acontece durante o período eleitoral, sem antecipar o desempenho futuro.

O modelo de Ciclos Políticos de Negócios (PBC) de William Nordhaus enfoca principalmente o papel das expectativas adaptativas, em vez das expectativas racionais. Ele desenvolveu seu modelo PBC na década de 1970, quando as expectativas adaptativas eram mais prevalentes nas teorias econômicas.

No modelo PBC, Nordhaus argumenta que os políticos manipulam políticas macroeconômicas (como políticas fiscais e monetárias) para criar expansões de curto prazo na economia, especialmente antes das eleições, a fim de melhorar suas chances de reeleição. Os eleitores, neste modelo, são considerados com expectativas adaptativas, o que significa que formam suas expectativas sobre as condições econômicas futuras com base nas tendências passadas e ajustam essas expectativas gradualmente à medida que novas informações se tornam disponíveis.

Sob expectativas adaptativas, os eleitores podem não reconhecer imediatamente a manipulação das políticas macroeconômicas pelos políticos, permitindo que os políticos explorem essa assimetria de informações para ganho eleitoral. Se os eleitores tivessem expectativas racionais, antecipariam a manipulação das políticas e a considerariam em suas decisões, reduzindo a eficácia dessas manipulações.

No entanto, é importante notar que o modelo PBC de Nordhaus evoluiu ao longo do tempo, e pesquisas subsequentes também incorporaram expectativas racionais. Em versões mais recentes dos modelos PBC que incorporam expectativas racionais, o foco muda para o papel da incerteza, informações assimétricas ou a capacidade dos políticos de se comprometerem de forma crível com ações políticas. Esses fatores ainda podem permitir a possibilidade de ciclos políticos de negócios, mesmo quando se presume que os eleitores têm expectativas racionais.

Do ponto de vista cognitivo, Jacobs (2016) afirma que a literatura mostra que os eleitores prestam pouca atenção aos assuntos públicos e, na melhor das hipóteses, economizam informações e esforços cognitivos ao tomarem decisões (DELLI; CARPINI; KEETER, 1996; KUKLINSKI *et al.* 2000, *apud* JACOBS, 2016). Isso ocorre porque as informações sobre as condições atuais são mais abundantes, vívidas e salientes do que aquelas sobre resultados que ainda nem ocorreram, e, sendo a atenção um recurso escasso, os atores irão se debruçar mais sobre o presente. No Brasil, algumas situações nas quais políticos buscam manipular indicadores econômicos para

“forçar” um melhor resultado no período anterior às eleições têm sido denominadas pela imprensa de “estelionato eleitoral”<sup>14</sup>. No entanto, do ponto de vista lógico, tais situações encontram respaldo na literatura sobre o voto retrospectivo, afinal, dado um *trade-off* entre a inflação hoje e a inflação futura e um eleitorado majoritariamente desatento ou ignorante a essa situação, os políticos irão escolher manipular preços no presente, às custas de uma inflação pós-eleitoral.

Em resumo, dada a pobreza informacional sobre os resultados de longo prazo das políticas públicas, bem como a desatenção e menor saliência do “futuro”, os políticos têm incentivos para realizar escolhas intertemporais que favoreçam o presente em detrimento do longo prazo, evitando, assim, os *policy investments* com custos pré-eleitorais.

Jacobs (2011; 2016) pondera que as elites formuladoras de políticas públicas também enfretam desafios informacionais e cognitivos, pois esses atores têm condições de processar um número limitado de *issues* a cada momento, como já estudaram Baumgartner *et al.* (2009) e Jones e Baumgartner (2005), bem como têm de lidar com a incerteza relativa a resultados que somente poderão ocorrer no longo prazo. Nesse cenário, há uma intrincada cadeia causal que conecta problemas, soluções e resultados, e, como afirma Jacobs (2011), as características do contexto social podem se transformar e romper as cadeias de causalidade.

Outro desafio dos *policy investments* é a fragilidade, no longo prazo, dos compromissos políticos. No caso específico a ser estudado nesta tese, o Teto de Gastos, esses compromissos vêm sendo sistematicamente comprometidos por novas propostas de emenda à Constituição que flexibilizaram a regra original - até dezembro de 2022, 6 alterações, sendo as mais conhecidas a EC 114/2021 (PEC dos Precatórios), EC 123/2022 (PEC Kamikaze) e EC 126/2022 (PEC da Transição).

Para Jacobs (2016), as principais ameaças à manutenção dos compromissos políticos são a inconsistência temporal, isto é, depois de extraído os recursos dos eleitores para um objetivo declarado de longo prazo, os políticos podem enfrentar incentivos para desviar esses recursos para fins não relacionados (esse é um risco presente quando há, por exemplo, grande acúmulo de recursos para um propósito específico, como os fundos de pensão); a rotatividade dos governantes e das elites

---

<sup>14</sup> São exemplos os casos de Dilma, em 2014 (<https://exame.com/brasil/economist-compara-campanha-de-dilma-a-estelionato-eleitoral/>), e de Bolsonaro, em 2022 (<https://noticias.uol.com.br/columnas/coluna-entendendo-bolsonaro/2022/08/09/pacote-governista-consolida-estelionato-eleitoral-de-bolsonaro.htm>)

formuladoras de políticas públicas, pois os titulares de amanhã podem ter preferências políticas divergentes; a incerteza política, ou seja, a dúvida se os compromissos assumidos serão mantidos por tempo suficiente para alcançar benefícios futuros.

Por fim, um último desafio das políticas públicas que impõe custos no curto prazo em troca de benefícios no longo prazo relaciona-se ao papel dos grupos de interesses organizados. Ao contrário dos cidadãos, em geral desatentos, os grupos de interesses são altamente atentos às consequências políticas que os afetam e bem posicionados para se mobilizar contra políticas que vão contra seus interesses (ARNOLD, 1990). A implementação dos *policy investments* dependerá da capacidade de lidar com esses grupos.

Sumariamente, esses são os três principais obstáculos que as democracias enfrentam para investir no longo prazo: informações sobre os resultados futuros, fragilidade dos compromissos políticos e oposição dos grupos de interesses organizados. No entanto, mesmo com essas dificuldades, os países democráticos aprovam políticas públicas voltadas para o longo prazo.

Jacobs (2011) desenvolve um modelo analítico para explicar essas situações no qual: a variável a ser explicada (Y) são as decisões em políticas públicas voltadas ao longo prazo nas quais há a imposição de custos no curto prazo. Como variáveis explicativas (X) colocam-se o viés informacional pró-curto prazo ( $X_1$ ), a incerteza política de longo prazo ( $X_2$ ) e a atuação dos grupos de interesses organizados ( $X_3$ ). Cada uma dessas variáveis será analisada a partir de três fatores, quais sejam: o cenário institucional no qual a política é implementada, a estrutura da política pública e a interação entre eles, arranjo e estrutura. A seguir, detalha-se cada uma das variáveis, bem como os fatores associados.

## 2.1 VIÉS INFORMACIONAL

O viés informacional tem dois componentes, a abundância de informações sobre os resultados de curto prazo e a baixa qualidade dos dados sobre os resultados de longo prazo. A partir dessas constatações, e, considerando as variáveis “arranjos institucionais” e “estrutura da política pública”, Jacobs (2016) elencou as condições que

facilitariam a promoção dos *policy investments*, bem como explicitou a lógica causal subjacente a cada uma das proposições, explicitadas no Quadro 2.

**Quadro 2** – Efeitos que operam em vieses informacionais para o curto prazo

Variável	Condições que facilitam o investimento na política pública	Lógica causal
Cenário Institucional	Autoridade fragmentada.	Responsabilização difusa pelas perdas.
	Instituições deliberativas.	Favorem a consideração de resultados de longo prazo.
	Limites ao mandato.	Neutralizam considerações eleitorais de curto prazo.
	Instituições eleitorais que favorecem os incumbentes.	Protegem contra o risco eleitoral de curto prazo; realçam as oportunidades de crédito de longo prazo.
Estrutura da Política Pública	Imposição de perdas indiretamente ou por meio de impostos/benefícios que utilizam uma fórmula complexa; custos na forma de ganhos perdidos (em vez de perdas absolutas).	Reduzir a relevância dos custos de curto prazo.
	Rápido início dos fluxos de benefícios; investimento em capital físico localizado; benefícios na forma de perdas evitadas (em vez de ganhos absolutos).	Aumentar a relevância do benefício a longo prazo

Fonte: Jacobs, 2016. Elaboração própria.

Do ponto de vista do cenário institucional, são apresentadas quatro condições. A primeira delas refere-se à forma como a autoridade política está distribuída, pois uma das consequências dessa organização é a maneira pela qual os eleitores irão atribuir responsabilidade pela política. Estudos sobre o federalismo demonstram que essa forma de governo, ao dispersar o poder, pode facilitar políticas de retração do estado de bem-estar social (PIERSON, 1994).

Como pontua Jacobs (2016), esses achados dialogam com as considerações do voto econômico, isto é, a recompensa eleitoral e a punição pelo desempenho passado dependem da forma como as instituições distribuem a autoridade política:

Uma maior fragmentação institucional da autoridade – por meio, por exemplo, da separação de Poderes, bicameralismo, representação proporcional ou corporativismo – deve tornar mais fácil para os governos investir com baixo risco eleitoral diluindo a culpa pelos custos de curto prazo (WEAVER 1986, *apud* JACOBS, 2016, p. 444).

Uma segunda condição deriva da existência ou não de instituições deliberativas que promovam o debate sobre políticas públicas de longo prazo. Segundo o autor, tais espaços podem contribuir para que os cidadãos levem em conta os efeitos das políticas de longo prazo.

Em terceiro lugar, tem-se a existência (ou não) de limites aos mandatos eletivos, quer dizer, com que periodicidade os políticos devem se sujeitar ao escrutínio das urnas. O intervalo entre as disputas eleitorais é outro elemento que pode dificultar a adoção de políticas voltadas para o longo prazo. Quando os políticos tiveram de enfrentar com relativa frequência eleições competitivas, o principal objetivo será a sobrevivência política. Dessa forma, para o autor, colocar limites ao mandato, por exemplo, estipulando um número de vezes que um político pode se reeleger, pode contribuir para a adoção dos *policy investments*. Isso ocorreria porque sem a necessidade de reeleger, os políticos poderiam adotar medidas impopulares no curto prazo, mas que aumentariam o bem-estar no longo prazo, ou então apoiar políticas nas quais os custos são visíveis no curto prazo e os benefícios futuros têm baixa relevância. Jacobs (2016) apresenta o contraponto de que limites ao mandato podem apenas tornar os políticos mais responsáveis a outros atores que não os eleitores, como partidos e grupos de interesses.

E, por fim, como último elemento do cenário institucional, avalia-se a existência de instituições eleitorais que favoreçam os incumbentes, pois elas também podem dificultar a adoção dos *policy investments*. Dentre esses fatores, tem-se a estabilidade das coalizões governamentais e as regras eleitorais. Em países nos quais há uma grande fragmentação partidária, as coalizões tendem a ser mais instáveis e, dessa forma, há um estreitamento do horizonte decisório, o que pode inviabilizar a adoção de políticas que visem o longo prazo. Por sua vez, as regras eleitorais podem tornar os partidos mais dispostos a investir nos créditos de longo prazo porque os deixam menos vulneráveis à insatisfação eleitoral de curto prazo, como por exemplo, uma regra que limite a reeleição – ao retirar do parlamentar a possibilidade de disputar sucessivas eleições, pode-se abrir espaço para que medidas voltadas a um futuro mais distante sejam propostas e aprovadas.

Do ponto de vista da estrutura da política pública, o modelo analisa dois elementos. O primeiro deles dialoga com a distribuição dos ganhos e das perdas, pois em determinadas configurações pode ser mais fácil para os políticos justificarem a imposição de custos de curto prazo os quais seus votos não seriam tão facilmente

rastreáveis (ARNOLD, 1990). Algumas estratégias podem ser mobilizadas para evitar a responsabilização direta, dentre elas tem-se a estruturação das propostas de mudanças de forma a dificultar a detecção das consequências adversas, por exemplo, propondo regras que a maioria da população não entenderá. Outra maneira seria a imposição gradual de custos ao longo do tempo, de tal forma que, quando os custos se acumularem, aquele grupo de políticos poderá não mais estar ocupando postos-chave.

A segunda condição investiga a forma como os ganhos de longo prazo são apresentados, buscando compreender o momento em que os benefícios são percebidos, se imediatamente, como em um investimento em infraestrutura física, ou se são diluídos, como a busca da sustentabilidade previdenciária, por exemplo. Para Jacobs (2016), os *policy investments* são primordialmente uma promessa de ganhos futuros, especialmente quando os custos dessas políticas são salientes e rastreáveis, assim, tão importante quanto modular a relevância dos custos de curto prazo é a capacidade das elites de destacar seus benefícios de longo prazo.

Ademais, os *policy investments*, em geral, entregam seus resultados em um fluxo temporal, isto é, não há uma data fixa a partir da qual todo o retorno previsto se efetiva. Ainda, provavelmente haverá um intervalo de tempo entre o início da política pública e a materialização dos ganhos para os eleitores. Além do momento, esse ganho também difere em sua visibilidade para o eleitor: pode ser mais palpável, por exemplo, com a construção de escolas e rodovias, ou mais intangível, como a sustentabilidade fiscal.

Jacobs (2016) também recorre à psicologia comportamental para mostrar como estamos mais interessados em evitar perdas do que em obter ganhos absolutos (KAHNEMAN; TVERSKY, 1984, THALER, 1980). Com isso, é provável que os eleitores atribuam maior peso aos benefícios dos investimentos que busquem a prevenção de perdas de longo prazo do que aqueles que promovam melhorias em relação à situação atual. Ao mesmo tempo, as restrições devem ser mais fortes quando há revogação de promessas de benefícios do que quando as perdas são mais difusas.

## 2.2 INCERTEZA POLÍTICA

Para Jacobs (2016), há incerteza sobre o real compromisso dos governos em entregar os benefícios futuros, mas o cenário institucional, a estrutura da política pública

e as interações podem ajudar a modular esse risco, bem como aumentar a credibilidade dos benefícios do investimento de longo prazo.

**Quadro 3** – Efeitos que operam na incerteza política de longo prazo

Variável	Condições que facilitam o investimento na política pública	Lógica causal
Cenário Institucional	Autoridade fragmentada.	Impede a reversão da política pública.
	Compartilhamento de poder institucionalizado (por exemplo, corporativismo).	Permite que potenciais beneficiários apliquem barganhas de longo prazo; cria custos de reputação para reverter.
Estrutura da Política Pública	Estruturas de programas que aumentam a visibilidade de reverter a política pública (por exemplo, fundos fiduciários).	Tornar a reversão da política pública eleitoralmente cara.
	Investimento em formas não fungíveis de capital.	Impede que a política pública seja revertida
Interações – política pública e instituições	Formas menos rígidas de investimento em políticas públicas são mais viáveis em configurações institucionais mais cooperativas.	Rigidez a política pública e cooperação institucionalizada. Serve como substitutos para gerar credibilidade de longo prazo da política pública.

**Fonte:** Jacobs (2016). Elaboração própria.

Os formuladores podem tentar reduzir a incerteza política por meio do desenho da política pública. Uma forma específica de se alcançar esse objetivo é tornar os *policy investments* mais difíceis de serem desmantelados. Outra maneira, mais geral, parte das próprias instituições ampliando a estabilidade política, aumentando, por exemplo, os obstáculos à mudança da política pública. Nos modelos de *veto player*, quanto maior o número de atores cujo consentimento é necessário para mudança, maior a estabilidade (TSEBELIS, 2009). Jacobs (2016) cita Brunner *et al.* (2011) para mostrar que a constitucionalização de políticas públicas pode ser um dos elementos utilizados para tornar mais críveis os compromissos de longo prazo com as políticas de redução de carbono. A partir dessas considerações, Jacobs (2016) propõe que a fragmentação da autoridade aumenta a credibilidade das promessas políticas de longo prazo<sup>15</sup>.

Haveria, contudo, uma forma mais sutil de ampliar a credibilidade da política pública de longo prazo, que seria por meio da concessão de poder de veto especificamente para aqueles atores aos quais foram prometidos os benefícios da política. Há, portanto, um compartilhamento do poder decisório com atores-chave, com

<sup>15</sup> No entanto, o próprio autor pondera que para certos tipos de investimentos a fragmentação também pode levantar obstáculos à adoção.

a criação de padrões estáveis de interação. Segundo Jacobs (2016), esses arranjos de compartilhamento também tornam os compromissos mais críveis em um sentido motivacional, pois impõem custos de reputação aos atores que renegarem o investimento no longo prazo. São exemplos de instituições cooperativas o corporativismo e os consórcios.

Em relação à estrutura da política pública, também é possível pensar em desenhos que favoreçam a estabilidade dos compromissos de longo prazo. Uma forma seria a canalização dos recursos de um novo imposto para um fundo contábil com finalidade específica – um exemplo na realidade brasileira seria o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), cujos recursos provêm de parcela de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) e de contribuição de 1% (um por cento) sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado e que devem ser gastos com o estímulo à expansão, ao uso e à melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações. Para o autor, a criação desses fundos também assume um caráter motivacional, na medida em que as tentativas de desviar recursos para outras finalidades serão muito visíveis e, portanto, terão seus custos de reverter os compromissos ampliados<sup>16</sup>.

Outra forma de aumentar a credibilidade dos investimentos seria tornando-os tecnicamente difíceis de desmontar. Para Jacobs (2016), um atributo-chave a este respeito é a fungibilidade dos ativos que um investimento acumula. E, desse ponto de vista, os regimes de pensões são extremamente vulneráveis, pois os recursos acumulados permanecem em uma forma altamente conversível, o dinheiro. Em outro polo, tem-se os investimentos em infraestrutura física; por exemplo, uma vez construída a hidrelétrica, não é possível rapidamente se desfazer dela. Ou seja, *policy investments* caracterizados por ativos não fungíveis tornam mais críveis os compromissos de longo prazo.

Por fim, o autor analisa a interação entre as instituições e a estrutura da política pública. Segundo Jacobs (2016), os formuladores de políticas tendem a selecionar políticas públicas mais inflexíveis na ausência de dispositivos institucionais robustos

---

<sup>16</sup> Interessante notar que no País contamos com muitos fundos vinculados a finalidades específicas (FUST, FNDCT etc.), no entanto, a solução encontrada para não incorrer nos custos de renegar a política, tem sido, muitas vezes, não gastar o recurso. Ou seja, não se muda a lei que criou o Fundo porque o custo político seria muito alto, mas ao mesmo tempo, também não se gasta o recurso conforme o planejamento original.

para gerenciar a incerteza, mas favorecem políticas públicas mais flexíveis quando as instituições facilitam a cooperação intertemporal. Dessa forma, supõe-se que, em ambientes nos quais se conceda aos beneficiários do investimento pouca capacidade para cumprir compromissos, os formuladores propõem políticas de longo prazo mais rígidas e de baixo risco de investimento, ao passo que arranjos institucionais que facilitam a cooperação irão gerar empreendimentos intertemporais mais ambiciosos e diversos.

### 2.3 GRUPOS DE INTERESSES ORGANIZADOS

Um ponto central dos *policy investments* é como se distribuem seus custos de curto prazo: recaem sobre grupos de interesses organizados, como empresários e sindicatos, ou difundem seus custos amplamente entre contribuintes e consumidores? A seguir, Jacobs (2016) apresenta as proposições relacionadas a atuação dos grupos de interesses que podem facilitar o investimento na política pública, conforme sistematizado no Quadro 4

**Quadro 4** – Efeitos que Operam na Oposição dos Grupos de Interesses Organizados

Variável	Condições que Facilitam o Investimento na Política Pública	Lógica Causal
Interações - estrutura da política pública e instituições	Para investimentos horizontais	
	Autoridade concentrada.	Minimiza a influência dos portadores de custos.
	Abrangendo a organização com a concertação de políticas.	Transforma os perdedores de curto prazo em vencedores de longo prazo.
	Para investimentos verticais	
	Autoridade fragmentada.	Minimiza oportunidades para redistribuição de longo prazo.
Abrangendo os ganhos da organização do grupo.		

Fonte: Jacobs (2016). Elaboração da autora.

Pela lógica da política distributiva, esperar-se-ia que quanto menor a oposição dos grupos de interesses organizados, mais fácil seria a adoção da política pública. Jacobs (2016) questiona, porém, sobre as perspectivas do *policy investment*, quando seus custos recaem sobre os interesses organizados.

A literatura de política distributiva, bem como as análises do *veto players*, mostram que o maior número de pontos de veto tende a aumentar a influência dos grupos de interesses. Isso ocorreria porque os grupos organizados conseguem se posicionar melhor para explorar essas oportunidades de veto. A partir dessa afirmação, Jacobs (2016) deriva algumas proposições para as escolhas intertemporais, no entanto, pondera que é preciso considerar o tipo de investimento que está sendo realizado, se é horizontal ou vertical.

Os investimentos horizontais são aqueles que, no curto prazo, impõe seus custos a um grupo de interesses organizados, e, no longo prazo, direciona seus benefícios futuros a outros segmentos da sociedade. Nesse cenário, o grupo que suporta os custos no presente irá se mobilizar para impedir o investimento, enquanto a existência de múltiplos pontos de veto deve facilitar a tentativa de bloqueio.

Os investimentos verticais, por sua vez, caracterizam-se por impor custos, no curto prazo, a um grupo de interesses organizados (Grupo A), no entanto, no futuro, será esse mesmo grupo quem irá receber parte dos benefícios. Nessa situação, primeiramente, tal grupo de interesses organizados tentaria repassar os custos para outro grupo (Grupo B) ou mesmo para sociedade com um todo, mas, não sendo possível, estaria aberto a internalizar alguns custos na expectativa dos benefícios futuros. Para Jacobs (2016), nessa situação hipotética, a autoridade fragmentada pode trabalhar a favor do investimento na política pública. Isso ocorreria, em particular, se o Grupo B estivesse mais bem posicionado, e, num contexto de múltiplos pontos de veto, conseguisse evitar que os custos de curto prazo recaíssem sobre os seus membros. Com a impossibilidade da redistribuição dos custos para o Grupo B, o Grupo A só pode promover seus próprios interesses de longo prazo por meio de soluções intertemporais que expandem o bem-estar agregado, ou seja, perdedores de curto prazo podem ganhar no longo prazo e, portanto, podem optar por não usar oportunidades de veto para bloquear investimentos que lhes impõem custos.

Em contraste, a existência de uma autoridade centralizada reduz as oportunidades de veto de potenciais perdedores e, portanto, devem tornar os investimentos verticais menos prováveis, o que facilita para os governantes simplesmente redistribuírem ações do bolo social de longo prazo para seus principais eleitores.

Para Jacobs (2016), as opções redistributivas e intertemporais são frequentemente substitutas parciais como soluções para os problemas de longo prazo dos atores sociais. É justamente quando se torna mais difícil para os grupos de interesses transferirem os custos de forma oportunista que eles estarão mais dispostos a investir em ganhos agregados de longo prazo.

Para o desenvolvimento da tese, foram desenvolvidas pela autora com base em Jacobs (2011; 2016) e nos estudos legislativos, em especial Arnold (1990) e Araújo e Silva (2012; 2013), 13 proposições, que se organizam a partir das três variáveis do modelo analítico (viés informacional pró-curto prazo; incerteza política do longo prazo e atuação dos grupos de interesses organizados) e dialogam com o cenário institucional, a estrutura da política pública e com a interação entre eles. O Quadro 5 a seguir apresenta as proposições e o capítulo seguinte detalha os procedimentos metodológicos que foram empregados para sua verificação:

**Quadro 5 – Proposições investigadas na pesquisa**

<b>Proposição</b>
1. A ocorrência da autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao tornar difusa a responsabilização pelas perdas.
2. A existência de instituições deliberativas favorece o investimento na política pública ao ampliar o debate sobre os resultados de longo prazo.
3. A existência de limitações ao mandato neutraliza as considerações eleitorais de curto prazo.
4. Regras eleitorais que favorecem os incumbentes propiciam o investimento na política pública ao protegerem contra o risco eleitoral de curto prazo e realçarem as oportunidades de crédito de longo prazo.
5. A centralização decisória interna ao legislativo favorece o investimento na política pública ao diluir a responsabilidade individual (“Votei seguindo orientação do líder”)
6. Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se impor as perdas de maneira indireta e por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.
7. Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se reduzir a relevância dos custos de curto prazo.
8. Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se aumentar a relevância do benefício a longo prazo.
9. A autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao dificultar sua reversão.

10. O compartilhamento de poder institucionalizado facilita o investimento na política pública ao permitir que potenciais beneficiários realizem barganhas de longo prazo, ao mesmo tempo em que cria custos reputacionais para renegar a política pública.
11. Um desenho de programa que aumente a visibilidade de reverter a política pública facilita sua aprovação na medida em que torna sua reversão eleitoralmente ruidosa.
12. Ambientes institucionais com baixa cooperação tendem a gerar políticas públicas de longo prazo mais rígidas.
13. A ocorrência de custos difusos favorece o investimento na política pública por conta da baixa organização dos grupos de interesses.

Elaboração da Autora com base em Jacobs (2011; 2016), Arnold (1990) e Araújo e Silva (2012; 2013).

## CAPÍTULO 3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, apresentam-se os procedimentos metodológicos empregados para o desenvolvimento da pesquisa, desde a pergunta inicial, passando pelo processo de seleção do caso, pelo conjunto de métodos utilizados para coleta, tratamento e análise dos dados, pela aplicação do modelo e discussão dos resultados. Também são apresentadas as proposições que nortearam o trabalho, bem como alguns desafios encontrados.

### 3.1 A PERGUNTA DA PESQUISA E SEUS OBJETIVOS

Como apresentado na introdução, esta pesquisa buscou responder à seguinte pergunta: quais são os mecanismos que influenciam a decisão dos parlamentares sobre as proposições nas quais existe um *trade-off* intertemporal? Isto é, quando os custos se concentram no curto prazo e os benefícios surgirão apenas no longo prazo.

Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa foi compreender como essa dimensão temporal influencia no comportamento decisório dos parlamentares.

Por sua vez, os objetivos específicos são:

5. Analisar o cenário institucional, a estrutura da política pública e sua interação durante o processo decisório;
6. Identificar os vieses informacionais com os quais os parlamentares se deparam e investigar as condições que permitiriam superá-los, de modo a promover a aprovação de proposições do tipo *policy investment*;
7. Analisar de que maneira a incerteza política do longo prazo pode ser superada para a aprovação de proposições do tipo *policy investment*;
8. Investigar de que maneira os grupos de interesses se articulam para estimular (ou barrar) a aprovação de proposições do tipo *policy investment*;

### 3.2 ESTUDO DE CASO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

O trabalho desenvolvido utilizou a abordagem de estudo de caso. Segundo Yin (2005), os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam

questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. A vantagem dos estudos de caso, conforme George e Bennett (2005) é a possibilidade de se proceder a um exame detalhado das hipóteses e seus mecanismos causais no contexto de casos individuais e a capacidade de acomodar a complexidade dessas relações causais.

Nesse sentido, o objetivo foi desenvolver um estudo de caso qualitativo orientado teoricamente (WANG, 2018; JACOBS, 2016; 2011; ARAÚJO; SILVA, 2012; 2013; ARNOLD, 1990) buscando identificar como os parlamentares tomam decisões intertemporais, ou mais precisamente, quais as lógicas causais que norteiam as decisões dos políticos quando existem *trade-offs* intertemporais nas decisões de políticas públicas, principalmente quando os custos se concentram no curto prazo e os benefícios surgirão apenas no longo prazo.

Segundo a tipologia de Goertz e Mahoney (2012), trata-se de um caso do tipo “efeito das causas”, isto é, inicia-se a análise pelo resultado (a decisão dos parlamentares pela aprovação de um *policy investment*, no caso a Emenda Constitucional nº 95, de 2016) para depois investigar as causas.

Como detalhado no Capítulo 3 – Modelo Analítico, as variáveis explicativas são o viés informacional, que tende a beneficiar as decisões com impacto no curto prazo; a incerteza política do longo prazo, que coloca a questão da credibilidade dos agentes para garantir que os benefícios futuros serão efetivamente entregues; e, por fim, a atuação dos grupos de interesses organizados, que sempre que tiverem medidas negativas para seus membros procurarão bloquear ou dificultar sua aprovação. A presença conjunta e a interação entre essas variáveis geram complementaridades que permitem ao parlamento aprovar (ou rejeitar) uma variedade distinta de proposições que se enquadram na categoria *policy investment*. Em resumo, tem-se:

**Variável a ser explicada (Y):** decisão dos parlamentares sobre as proposições do tipo *policy investment*.

**Variáveis explicativas (X):**

X<sub>1</sub>: viés informacional pró-curto prazo;

X<sub>2</sub>: incerteza política do longo prazo;

X<sub>3</sub>: atuação dos grupos de interesses organizados.

Uma questão fundamental da pesquisa qualitativa é a definição dos casos que serão analisados. Os autores propõem a utilização de técnicas de seleção não aleatórias quando o número total de casos estudados é pequeno (GERRING, 2007; SEAWRIGHT; GERRING, 2008). Nesse sentido, optou-se pela escolha direta (ou proposital, nos termos de King, Keohane e Verba, 1994) do caso do Teto de Gastos, isso porque se tratou de uma significativa alteração das regras fiscais brasileiras, com grande impacto sobre as contas públicas brasileiras e sobre a própria forma de organização do Estado.

Ainda que a Lei Complementar nº 101/2000 seja considerada um marco para as finanças públicas federais, a análise centrou-se no período mais recente, especialmente porque há vasta literatura analisando a LRF, suas motivações e seus impactos (NUNES; NUNES, 2003; LEITE; PERES, 2010; LEITE, 2011; NUNES, 2018; SILVA, 2022). Durante quase 15 anos, a sistemática prevista pela LRF com a definição da meta de resultado primário foi a principal âncora da política fiscal do governo federal. E, apenas em 2016, com a aprovação de PEC nº 241/2016 tem-se a adoção de um novo arcabouço fiscal nacional.

Por fim, um ponto importante é que, por se tratar de uma emenda à Constituição, verifica-se uma maior disponibilidade de dados, bem como a ocorrência de votações nominais, facilitando o mapeamento da posição dos parlamentares e das orientações partidárias. Especificamente em relação às votações, pretende-se aplicar a medida desenvolvida por Nicolau (1999), o Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP)<sup>17</sup>, fundamental para verificar a efetividade das orientações dos líderes partidários.

O estudo de caso proposto caracterizou-se por ser um caso típico, na medida em que a aprovação do Teto de Gastos se enquadra no conceito “*policy investment*” pois atende aos dois requisitos centrais: promove uma extração de recursos no curto prazo e, ao mesmo tempo, há um mecanismo de transferência intertemporal (JACOBS, 2011). De acordo com a visão do Poder Executivo, expressa na Exposição de Motivos que encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição (EMI 83, 2016)<sup>18</sup>, buscava-se, no curto prazo, uma redução dos gastos públicos com a promessa de estabilização da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), restaurando a confiança dos agentes

---

<sup>17</sup> Total de parlamentares de um partido que acompanharam a indicação do líder do partido, dividido pelo total de membros presentes do partido (NICOLAU, 1999).

<sup>18</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC%20241/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC%20241/2016) Acesso em: 03/03/2019.

privados e reduzindo o risco país. Entrar-se-ia, portanto, em um círculo virtuoso de queda das taxas de juros, ampliação dos investimentos e retomada do crescimento econômico<sup>19</sup>.

(...). Propomos a criação de um limite [real igual ao IPCA] para o crescimento das despesas primárias totais do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará a previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para a redução estrutural das taxas de juros (EMI n. 83/2016)”.

Importante ressaltar que se estuda o perfil intertemporal da política, independentemente de suas consequências, ou seja, tenta-se evitar um juízo de valor sobre a qualidade da política. Isso é especialmente válido pois no campo econômico há intenso debate sobre o papel da política fiscal e os impactos do Teto de Gastos. Para os economistas ortodoxos, o papel do Estado deve ser o mínimo possível e à política fiscal compete assegurar a sustentabilidade da dívida pública, ou seja, há uma expressiva redução do campo de atuação dessa política. Já para os economistas keynesianos, a política fiscal tem um papel relevante na promoção do crescimento econômico, em especial por meio da atuação dos multiplicadores, que preconizam que uma ampliação do gasto público será associada a uma expansão da demanda agregada, que, por sua vez, acionará os fatores de produção ociosos, levando a um crescimento da atividade econômica.

Entre o final dos anos 1990 e meados dos 2000, o Brasil seguiu a trajetória *mainstream*, que consistia na adoção de regras fiscais como instrumento para busca do equilíbrio fiscal, sendo a aprovação da Lei Complementar nº 101/2000 o coroamento dessa estratégia. Com a crise mundial, em 2008, a maioria dos países recorreu à política fiscal ativa como forma de impulsionar a demanda. Inclusive, nesse período, o Fundo Monetário Internacional (FMI) reconsiderou seu posicionamento histórico e respaldou teoricamente essas medidas anticíclicas em momentos de crise (BLANCHARD; DELL'ARICIA; MAURO, 2010; DWECK; TEIXEIRA, 2017). No entanto, a partir de 2015 há um processo de reversão dessa política fiscal mais ativa e um retorno ao

---

<sup>19</sup> Contudo, para a oposição, o Teto degastos assemelha-se mais a um projeto de contenção do Estado de Bem-Estar Social desenhado pela Constituição Federal de 1988 do que para um investimento intertemporal.

paradigma anterior, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 2016, e na implantação do Novo Regime Fiscal.

### 3.3 PROPOSIÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa trata de um estudo de caso qualitativo, nesse sentido, optou-se por não trabalhar com o conceito popperiano de hipóteses, pois não seria possível, com o rigor necessário, falsear essas hipóteses. Dessa forma, foram construídas, a partir do modelo analítico, proposições teóricas que nortearam o desenvolvimento do trabalho.

As proposições da pesquisa são derivadas do modelo proposto por Jacobs (2011; 2016), bem como da literatura sobre estudos legislativos, em especial Arnold (1990) e Araújo e Silva (2012; 2013) e foram adaptadas pela autora para a realidade brasileira. Elas têm por objetivo explicar a aprovação, pelos parlamentares, de medidas em que há imposição de custos no curto prazo com a expectativa de ganhos no longo prazo (*policy investments*). Uma interessante contribuição da pesquisa foi a possibilidade de verificar se as proposições aventadas por Jacobs (2011; 2016) para os países desenvolvidos também se aplicam para países de renda média, como o Brasil, bem como identificar, ainda que de maneira incipiente, o papel das burocracias especializadas na condução do tema.

As proposições se organizam a partir das três variáveis do modelo analítico (viés informacional pró-curto prazo; incerteza política do longo prazo e atuação dos grupos de interesses organizados) e dialogam com o cenário institucional, a estrutura da política pública e com a interação entre eles. Para cada uma das proposições busca-se explicitar a lógica causal subjacente às condições que facilitam o investimento na política pública e apresenta-se as estratégias utilizadas para operacionalização da pesquisa.

As oito primeiras proposições buscam compreender as variações no viés informacional, isto é, os fatores que favorecem as decisões com impacto apenas no curto prazo e que, portanto, obstaculizariam o investimento na política pública. Sendo que cinco proposições dialogam com o cenário institucional e três com a estrutura da política,

**Proposição 1: A ocorrência de autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao tornar difusa a responsabilização pelas perdas.**

Para análise da autoridade fragmentada, Jacobs (2016) propõe uma investigação sobre a forma como a autoridade está distribuída, isto é, busca inferir como os eleitores irão atribuir responsabilidade aos políticos pela implementação de uma determinada política pública. Nesse sentido, o autor propõe a observação da separação entre os poderes, o bicameralismo e a representação proporcional. No entanto, considerando a realidade brasileira, entendemos ser necessário incluir na análise a questão do federalismo e da hiperfragmentação partidária.

O argumento central é que esse conjunto de elementos se reforçam para diluir a responsabilização individual do parlamentar ao se aprovar uma política, que no curto prazo trará perdas, em troca de ganhos futuros. Aqui, cabe mencionar a relação do argumento com o conceito de rastreabilidade, de Arnold (1990). Tanto do ponto de vista do arranjo institucional mais amplo quanto das decisões internas ao legislativo, a lógica é justamente “esfumaçar” a conexão entre a atitude individual do agente (voto) e sua consequência.

Para análise desses cinco elementos (separação entre poderes, bicameralismo, federalismo, representação proporcional e fragmentação partidária) será realizada uma revisão da literatura da Ciência Política sobre os assuntos, buscando identificar como eles se manifestaram (ou não) durante a discussão da EC nº 95, de 2016, bem como se buscará rastrear no *corpus* indícios da estratégia de compartilhamento da responsabilidade pela imposição de custos no curto prazo.

**Proposição 2: A existência de instituições deliberativas favorece o investimento na política pública ao ampliar o debate sobre os resultados de longo prazo.**

Um dos argumentos apresentados por Jacobs (2016) é que a ocorrência de instituições deliberativas, nas quais os diferentes atores podem negociar os rumos das políticas públicas, tende a favorecer a adoção de resultados que privilegiam o longo prazo. Em tais situações, seria possível o compartilhamento de informações, a busca de

consensos e a formação de alianças com vistas à implementação de soluções de longo prazo.

O Brasil conta com tradição no campo da participação social, desde as experiências municipais de orçamento participativo, passando pelo Sistema Nacional instituído pelo Decreto n°. 11.407, de 31 de janeiro de 2023 e pelas deliberações nas conferências nacionais e nos conselhos de políticas públicas, conforme apontam Silva (2008; 2009), Brasil (2014), Avelino (2017) e Fonseca (2019).

No entanto, no campo da política fiscal, esses avanços não foram tão nítidos. Primeiramente, o Conselho de Gestão Fiscal (CGF) previsto pela Lei Complementar n° 101/2000 nunca chegou a ser instituído. Tal Conselho deveria ser um *locus* para a coordenação da política fiscal, integrando União, Estados, Distrito Federal e Municípios e harmonizando os conceitos, regras e práticas. Com a harmonização, Ribeiro e Afonso (2016) consideram que a não implantação do CGF é uma das principais falhas na implementação da LRF.

Do ponto de vista da sociedade civil, os movimentos sociais também apontam que, ainda que tenha havido avanços em relação participação social em diversas áreas governamentais, tais iniciativas não chegaram aos temas “duros”, como a política econômica (CICONELLO, 2008). Nesse sentido, para análise da proposição pretende-se investigar em quais espaços a Emenda Constitucional n° 95, de 2016 foi discutida.

### **Proposição 3: A existência de limitações ao mandato neutraliza as considerações eleitorais de curto prazo.**

O principal objetivo de todo político é a sua sobrevivência política. Nesse sentido, toda a discussão sobre proposição de políticas públicas estará sujeita a esse imperativo maior. Jacobs (2011; 2016) avalia que uma forma de facilitar a adoção de *policy investments* é quando as preocupações eleitorais com o curto prazo são minoradas, por meio de limitações aos mandatos eletivos.

Dentre essas formas, pode-se, por exemplo, estipular um número máximo de vezes em que um político pode se reeleger a um cargo público. Para Nakaguma e Bender (2006), a adoção, pelo Brasil, do Instituto da Reeleição fez com que os ciclos políticos se intensificassem, isto é, em anos eleitorais os governantes que buscam a reeleição adotam políticas expansionistas. Segundo os autores: “As evidências obtidas

revelam que os políticos distorcem todos os tipos de despesa de modo a concentrá-las nos períodos próximos às eleições, nos quais se espera que os retornos eleitorais sejam maiores” (NAKAGUMA; BENDER, 2006, p. 25). Cabe ressaltar que limitação a reeleição não é um consenso, por exemplo, nos Estado Unidos, a longevidade no Congresso é um atributo positivo, inclusive sendo a “senhoridade” um critério na escolha dos presidentes das comissões e vis como um indicador de institucionalização da democracia.

Um outro elemento consiste na periodicidade com que os políticos têm de enfrentar o escrutínio das urnas. No caso brasileiro, os deputados se candidatam a cada 4 anos e os senadores a cada 8. Pela linha de argumento desenvolvida, os senadores deveriam ser menos sensíveis às pressões populares do que os deputados, já que os mandatos são mais longos. Assim, seriam mais propensos à aprovação de medidas nas quais há um custo no curto prazo, em troca de um possível benefício futuro.

Por fim, um último aspecto a se considerar é o *timing* de aprovação da medida, pois como os parlamentares buscam primeiramente sua sobrevivência política, em anos eleitorais não haveria aprovação de medidas impopulares (e, ainda que o conceito de *policy investment* não faça um juízo de valor sobre as políticas públicas propostas, o fato de haver a imposição de custos no prazo poderia ser um empecilho à sua aprovação). Para análise desse aspecto, buscou-se rastrear no *corpus* indícios de preocupação com a sobrevivência eleitoral em decorrência da imposição de custos no curto prazo.

**Proposição 4: Regras eleitorais que favorecem os incumbentes propiciam o investimento na política pública ao protegerem contra o risco eleitoral de curto prazo e realçarem as oportunidades de crédito de longo prazo.**

O sistema eleitoral constitui-se no conjunto de regras que determinam a maneira como os eleitos fazem suas escolhas, e, na sequência, como esses votos são convertidos nos mandatos, além de estabelecer os critérios para apuração, contagem e agregação dos votos (NICOLAU, 2004). Um dos principais objetivos de um sistema eleitoral é garantir que as minorias sejam representadas no legislativo.

Tradicionalmente, quanto ao seu desenho, os sistemas eleitorais são classificados em proporcionais, majoritários ou mistos. Os proporcionais são aqueles

nos quais há a previsão de um mínimo de votos necessários para a eleição de um candidato (o quociente eleitoral); o majoritário é aquele no qual é eleito o candidato que receber a maioria absoluta (ou relativa) dos votos válidos; enquanto o sistema misto é aquele em que há uma combinação entre os dois anteriores.

No sistema proporcional ainda pode haver uma variação em relação à ordenação dos candidatos, o que se chama de lista aberta ou fechada. No primeiro caso, as vagas conquistadas pelo partido são ocupadas pelos candidatos mais votados, ou seja, é o eleitor, por meio do seu voto, que determina a posição do candidato na lista; no segundo caso, o voto é no partido, e é este quem apresenta a lista com o nome dos seus candidatos por ordem de prioridade.

No Brasil, aplica-se o sistema proporcional com lista aberta para deputados federais e estaduais e para vereadores; os demais cargos eletivos (presidente, governador, prefeito e senador) seguem o majoritário, sendo que para os cargos do Poder Executivo é exigida a maioria absoluta e, para os do legislativo, a maioria relativa.

Queiroz (2021), corroborando à visão de Nicolau (2004; 2015), avalia que nosso sistema eleitoral é complexo, e, nos casos em que a escolha é pelo método proporcional com lista aberta são criados dois efeitos negativos na governabilidade:

Estimula a atuação individualista dos eleitos – tanto durante as campanhas eleitorais, que são centradas no candidato e não no partido, mesmo após o financiamento público de campanha; quanto durante o exercício do mandato em razão da frouxidão das regras de fidelidade partidária – e outro porque leva à pulverização partidária (QUEIROZ, 2021, p. 44).

Ainda que as regras do sistema eleitoral favoreçam o personalismo e a fragmentação partidária, gerando uma imprevisibilidade dos resultados, Pereira e Rennó (2007) mostram que “concorrer à reeleição, tem consistentemente proporcionado retornos eleitorais para a maioria dos parlamentares que a tentam” (PEREIRA; RENNO, 2007, p. 3). De acordo com dados do Departamento Intersindical de Assessoramento Parlamentar (DIAP), em 2022, dos 513 deputados, 446 se recandidataram; índice de 86,93%<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91144-projecao-preliminar-do-diap-310-dos-513-deputados-se-recandidataram>. Acesso em x de mês de ano. Acesso em 20/11/2021.

Dessa forma, buscou-se investigar, a partir da literatura da Ciência Política, quais são as regras que tendem a favorecer a reeleição dos parlamentares e, dessa forma, poderiam atenuar os riscos de se votar favoravelmente a medidas nas quais há imposição de custos no curto prazo, na expectativa de ganhos futuros.

**Proposição 5: A centralização decisória interna ao legislativo favorece o investimento na política pública ao diluir a responsabilidade individual (“Votei seguindo orientação do líder”)**

O processo legislativo organiza-se de forma a permitir o encontro e o confronto de ideias e posicionamentos. Há um conjunto de regras formais e informais que organizam esse processo, bem como estimulam, ou não, a participação dos atores nos espaços de decisão.

As regras formais internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, positivadas em seus regimentos Internos, constroem a atuação dos atores. Por um lado, estabelecem uma distribuição de jurisdições entre comissões e instâncias decisórias, por outro, concentram poder nas mãos de atores-chave do processo legislativo, como os líderes da coalizão.

Durante o processo de tramitação das matérias é fundamental identificar: o autor da proposta; o relator, que profere o parecer a ser discutido e votado; os líderes partidários e de bancadas; e os cargos na presidência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou na comissão. Os relatores são figuras-chave pois podem elaborar seus pareceres propondo substanciais modificações nos projetos que foram apresentados.

Por sua vez, os líderes também gozam de prerrogativas importantes, com participação nas reuniões dos Colégios de Líderes, que na Câmara dos Deputados costumavam ser semanais<sup>21</sup>, e que buscam construir a pauta do Plenário, ou seja, o que votar e como será votado. São convidados para essas reuniões todos os líderes de bancada com assento nas Casas. Eles também orientam os parlamentares nas votações no Plenário e podem apresentar requerimentos que acelerem ou atrasem a votação.

---

<sup>21</sup> A pandemia modificou alguns ritos de discussão das matérias no parlamento, bem como alterou certas regras informais das Casas. Na Câmara dos Deputados, uma delas foi justamente a realização de reuniões semanais com os líderes para definição na pauta. Na prática o que ocorreu (e que ainda não se modificou) foi uma concentração ainda maior de poderes nas mãos do Presidente da Casa.

Existem o chamado “kit obstrução”, que consiste no uso das prerrogativas regimentais para atrasar votações de matérias como uma forma de retardar o processo ou até impedir a votação por falta de quórum. Em suma, por força regimental, os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Por conseguinte, os líderes da coalizão governista também contam com meios para promover a cooperação no legislativo, além de neutralizarem o comportamento individualista dos legisladores. Os presidentes das comissões também podem acelerar ou dificultar a tramitação de um projeto, pois são eles que distribuem as proposições para os relatores e as incluem na pauta.

Também é importante mencionar o papel dos presidentes das Casas, pois a eles compete, em última instância, a definição da Ordem do Dia no Plenário, isto é, das matérias que poderão ser objeto de deliberação naquela sessão específica. Além disso, eles são responsáveis pela decisão das questões de ordem e pela interpretação dos regimentos da Casa, o que em matérias polêmicas pode ser crucial para aprovação ou rejeição das proposições. Assim, a própria interpretação regimental, que *a priori* é meramente formal, é uma escolha política que impactará nos trabalhos legislativos. A votação simbólica, por exemplo, foi criada para acelerar a aprovação de matérias ordinárias. Neste caso, não há votação nominal, apenas manifestação visual.

Dessa forma, esses atores estão em uma posição privilegiada e podem contribuir para a manipulação dos incentivos positivos e negativos na realização das escolhas intertemporais, além de facilitar a tramitação e aprovação dessas medidas e dificultar a mobilização das minorias.

Para operacionalização da pesquisa foram adotadas duas estratégias. Primeiramente, procurou-se rastrear a atuação desses atores-chave durante a tramitação da EC nº 95, de 2016, buscando as “pistas” desse comportamento estratégico; um segundo caminho consistiu na análise das votações nominais da matéria. Como apontado por Neiva (2011):

As votações nominais não dizem tudo sobre o comportamento de um legislativo, mas elas nos fornecem informações cruciais. A disciplina é um importante indicador da força dos partidos, de como eles funcionam, de como interagem com o Poder Executivo e se os governos podem agir de forma decisiva ou se precisa obter suporte para cada votação (NEIVA, 2011, p. 290).

**Proposição 6:** Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se impor as perdas de maneira indireta e por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.

**Proposição 7:** Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se reduzir a relevância dos custos de curto prazo.

**Proposição 8:** Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se aumentar a relevância do benefício a longo prazo.

Um ponto central dos *policy investments* é que eles exigem a imposição de perdas no curto prazo sobre a população em troca de ganhos que, em virtude de seu espaçamento temporal, são incertos e menos proeminentes. Eis que se torna necessário ponderar como os atores irão avaliar essas medidas. Um ponto chave é que os cidadãos, os políticos e os grupos de interesses tendem a colocar menos peso nos resultados de longo prazo do que nos de curto prazo, mas isso ocorre de maneira modesta.

Os atores, ao tomarem uma decisão voltada ao longo prazo, são confrontados com um conjunto significativo de desafios informacionais e cognitivos. Nesse sentido, à medida em que os atores procuram avaliar as consequências de uma política pública diferida no tempo, a complexidade dos processos causais relevantes tende a aumentar, assim como aumenta a gama de resultados potenciais e o volume de informações a serem processadas. Por outro lado, a relevância e a interpretabilidade dessa informação diminuem. Logo, sendo tomadores de decisões sujeitos à racionalidade limitada, os eleitores apenas serão capazes de considerar uma parte das informações e, nesse sentido, utilizarão heurísticas para decidir. Segundo Jacobs (2011), as pesquisas de opinião mostraram que a maioria dos eleitores possui pouco conhecimento político e carece de estruturas ideacionais bem desenvolvidas para interpretar questões políticas e de políticas públicas.

Há que se considerar também o enquadramento dado ao assunto, pois os indivíduos respondem à forma como o assunto é tratado, quais aspectos são realçados e quais são deixados de lado. Sendo os eleitores desatentos, eles geralmente não formam entendimentos sobre propostas de políticas públicas sem o auxílio das lideranças, sejam elas os políticos eleitos, os grupos de pressão ou a mídia. Esses atores dão o

enquadramento da questão e fornecem estruturas as quais os eleitores podem aceitar ou rejeitar.

O mesmo raciocínio aplica-se para a complexidade causal, dada a limitação cognitiva para processar e avaliar muitas informações e relações. Pensar em consequências de longo prazo necessariamente complexifica o processo decisório, pois adicionam-se camadas de incertezas. Além disso, a literatura sobre comportamento eleitoral geralmente assume que os eleitores são impacientes, entenda-se, dão mais valor à utilidade temporalmente mais próxima do que aquela mais distante (JACOBS; MATTHEW, 2008).

Ainda, há que se considerar a proximidade das eleições, bem como se os efeitos das medidas ocorrerão logo após a sua aprovação ou se serão diferidos no tempo. Estudos sobre desmantelamento do estado de bem-estar social identificaram que uma das estratégias mais comuns entre os políticos para evitar a culpa por medidas impopulares consiste em adiar a entrada em vigor das medidas impopulares, pois avaliam que, na época da eleição, a população desconta substancialmente, ou nem mesmo percebe, as consequências políticas negativas de medidas que ainda não foram implementadas (PIERSON, 2004).

Para verificação dessas proposições recorreu-se à análise dos documentos gerados no processo legislativo, bem como dos materiais das entrevistas, de modo a verificar:

- ✓ Qual foi o enquadramento dado ao tema? Parlamentares da situação e da oposição tiveram a mesma leitura sobre a matéria? Quais foram os argumentos utilizados por cada um dos grupos?
- ✓ Em quais atores os principais custos do Teto de Gastos recaíram? E os benefícios?
- ✓ Como esses custos se distribuíram entre curto e longo prazo? E os benefícios?
- ✓ Esses custos foram impostos de maneira direta ou indireta? E os benefícios?

As proposições de 9 a 12 evidenciam os efeitos que operam na incerteza política do longo prazo. Duas proposições relacionam-se com o cenário institucional, uma com a estrutura da política pública e uma com as interações entre a estrutura da política pública e as instituições.

**Proposição 9: A autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao dificultar sua reversão.**

Jacobs (2016) considera que as instituições podem promover a estabilidade das políticas públicas ao criar dificuldades para a sua modificação. De acordo com a literatura sobre *veto players*, quanto maior o número de atores cujo consentimento é necessário para a mudança de política, maior a estabilidade (TSEBELIS, 2009). Portanto, a existência de autoridade fragmentada seria um facilitador do *policy investment*, pois, para sua alteração, seria necessário a concordância de muitos atores.

Um dos exemplos citados pelo autor é justamente a constitucionalização de políticas públicas, estratégia utilizada para adoção da regra fiscal do Teto de Gastos no Brasil, inclusive, não considerando a experiência exitosa da LRF, que havia sido aprovada por meio de uma lei complementar.

Nesse sentido, buscou-se analisar quais foram as principais razões para a constitucionalização do Teto de Gastos, verificando se havia essa preocupação com a estabilidade da regra.

**Proposição 10: O compartilhamento de poder institucionalizado facilita o investimento na política pública ao permitir que potenciais beneficiários realizem barganhas de longo prazo, ao mesmo tempo em que cria custos reputacionais para renegar a política pública.**

Segundo Jacobs (2016), arranjos de compartilhamento de poder tendem a criar padrões mais estáveis de interação, ao mesmo tempo em que aumentam a credibilidade dos acordos, favorecendo, assim, a adoção do investimento na política pública.

A partir destas percepções, buscou-se, na pesquisa, verificar a existência de estruturas institucionalizadas de compartilhamento de poder. Neste ponto, será analisada a participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) na discussão do Novo Regime Fiscal.

**Proposição 11: Um desenho de programa que aumente a visibilidade de reverter a política pública facilita sua aprovação na medida em que torna sua reversão eleitoralmente ruidosa.**

Jacobs (2011) avalia que o desenho do programa (ou sua estrutura) pode ser pensando de modo a dificultar sua reversão. O exemplo clássico seria vincular a criação de um novo tributo à uma finalidade específica, por meio de um fundo fiduciário. Dessa forma, qualquer tentativa de desviar os recursos do fundo seria facilmente contestável, aumentando os custos políticos de reverter tal medida.

Uma situação similar no Brasil foi a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF)<sup>22</sup>, cujos recursos foram destinados, prioritariamente, para a área da saúde – setor no qual as carências são sempre muitas.

Recorrendo à literatura sobre *feedback* de políticas públicas (PIERSON, 2004), Jacobs (2011) também argumenta que as próprias políticas podem gerar suas bases de apoio, incentivando os atores a se adaptarem às novas regras.

Realizou-se, portanto, uma análise do desenho da regra do Teto de Gastos considerando os seguintes elementos: natureza, abrangência, duração e forma de correção; despesas excluídas e despesas com critérios de correção diferenciados; vedações em casos de descumprimento; e salvaguardas ou cláusulas de escape. Comparou-se, ainda, a proposta encaminhada pelo Poder Executivo com as modificações realizadas pelo parlamento, identificando se as mudanças buscaram aumentar a visibilidade de renegar a política pública.

**Proposição 12: Ambientes institucionais com baixa cooperação tendem a gerar políticas de longo prazo mais rígidas.**

Jacobs (2016) pontua que a estrutura da política pública e cenário institucional devem condicionar os efeitos mútuos, ou seja, os formuladores de políticas públicas

---

<sup>22</sup> A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi uma cobrança que incidiu sobre todas as movimentações bancárias — exceto nas negociações de ações na Bolsa, saques de aposentadorias, seguro-desemprego, salários e transferências entre contas correntes de mesma titularidade — e vigorou no Brasil por 11 anos. Fonte: Agência Senado.

tendem a selecionar projetos de políticas públicas mais inflexíveis na ausência de dispositivos institucionais robustos para gerenciar a incerteza, mas favorecem políticas públicas mais flexíveis quando o cenário facilita a cooperação intertemporal (HUBER; SHIPAN, 2002, MOE; CALDWELL, 1994; SCARTASCINI *et al.*, 2013 *apud* JACOBS, 2016).

Segundo Jacobs (2016), arranjos institucionais mais fracos (aqueles que concedem aos beneficiários do *policy investment* pouca capacidade para cumprir compromissos) tendem a concentrar a formulação de políticas de longo prazo em formas mais rígidas e de baixo risco, enquanto arranjos institucionais que facilitam a cooperação geram mais diversidade e ambiciosos empreendimentos intertemporais.

Para a pesquisa, examinou-se a dinâmica entre a estrutura da política pública e o arranjo insitucional, em especial a coalizão do Presidente Temer no parlamento durante a aprovação do EC nº 95, de 2016. Para tanto, recorreu-se à análise do desenho da regra do Teto de Gastos, do processo de discussão da matéria no parlamento e do método de interação entre o Executivo e Legislativo. Consultou-se a literatura da Ciência Política no tocante às relações entre Executivo-Legislativo e os materiais do *corpus* para os outros itens.

### **Proposição 13 - A ocorrência de custos difusos favorece o investimento na política pública por conta da baixa organização dos grupos de interesses.**

Por fim, a proposição de número 13 relaciona-se com a atuação dos grupos de interesses. Os grupos de interesses permitem a organização de forças dispersas na sociedade e, ao mesmo tempo, exercem forte influência na capacidade de reeleição dos políticos. Eles podem ampliar a saliência de um tema por meio de seminários, artigos de jornais e programas de televisão; podem propor enquadramentos diferentes para os problemas e, dessa forma, gerar soluções diversas; podem mobilizar o público para eventos, como passeatas e protestos. Enfim, há um conjunto de ações coordenadas que podem ser empreendidas. Mas o que diferencia os grupos de interesses dos eleitores é que os primeiros buscam precipuamente maximizar os benefícios materiais para os seus membros e não para a sociedade como um todo. Dessa forma, caso uma política pública seja compreendida como prejudicial ao grupo, sua liderança buscará acessar os pontos de vetos necessários ao bloqueio da matéria. Cabe ressaltar, contudo, a existência de

grupos de interesses que buscam a defesa pautas difusas na sociedade, como por exemplo a defesa do meio-ambiente e dos direitos humanos.

Os grupos de interesses sempre buscam implementar políticas públicas que tragam benefícios para os seus membros, ao mesmo tempo em que buscam evitar os custos. Esperam maximizar o bem-estar esperado de seus próprios membros a longo prazo, e não o da sociedade como um todo. E, como demonstrado por Olson (2015), esses interesses nem sempre são convergentes.

Os grupos de interesses irão priorizar os ganhos e perdas imediatos, contudo, ainda irão valorizar os resultados que poderão afetar seus membros anos ou décadas no futuro. Uma diferença em relação aos eleitores é que esses dispõem de maior capacidade de ação, seja do ponto de vista informacional ou mesmo de acesso a espaços de poder.

Para o desenvolvimento da pesquisa rastreou-se os atores envolvidos na discussão da EC nº 95, de 2016, bem como as estratégias utilizadas seja para tentar barrar a proposta ou para estimular sua aprovação. Um caminho percorrido foi a verificação da participação dos atores ao longo da tramitação, como nas audiências públicas, nas matérias de jornais e nas manifestações dos parlamentares.

### 3.4 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

O próximo passo consistiu na seleção dos casos a serem rastreados. Não sendo factível a seleção aleatória, optou-se pela seleção proposital, conforme discutido por King, Keohane e Verba (1994).

A primeira definição consistiu no recorte temporal. Considerando que a Lei de Responsabilidade Fiscal, o primeiro grande marco para as finanças públicas nacionais permaneceu por quase 15 anos sem grandes modificações e que, durante esse período foi produzida uma vasta literatura sobre suas motivações e impactos (NUNES; NUNES, 2003; LEITE; PERES, 2010; LEITE, 2011; NUNES, 2018; SILVA, 2022), optou-se por centrar a análise no estudo da PEC nº 241/2016, dado seu relevante impacto sobre as contas públicas brasileiras e sobre a própria forma de organização do Estado.

A escolha da PEC nº 241/2016 justifica-se também pela maior disponibilidade de dados para a análise, uma vez que a ocorrência de votações nominais, permite o mapeamento da posição dos parlamentares e das orientações partidárias e,

consequentemente, a aplicação do índice proposto por Nicolau (1999) - Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP)<sup>23</sup>.

Para desenvolvimento da pesquisa utilizou-se um *corpus*<sup>24</sup> formado por documentos produzidos durante o processo legislativo, entrevistas com atores-chave e produção acadêmica da área.

Quanto aos documentos relativos ao processo legislativo, foram compiladas as notas taquigráficas de reuniões e audiências públicas realizadas nas comissões da Câmara e do Senado em que a Emenda Constitucional tramitou, bem como as transcrições das sessões do Plenário. Também foram consultados os pareceres e votos produzidos ao longo da tramitação. Na Câmara dos Deputados, a matéria tramitou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela Comissão Especial e, em seguida, foi votada pelo Plenário da Casa. No Senado Federal, a PEC passou apenas pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e depois pelo Plenário.

Os documentos que serviram de base para a análise são públicos e podem ser acessados a partir dos sítios eletrônicos das Casas Legislativas. Como aponta Araújo (2013), as audiências públicas têm sido utilizadas em vários estudos da Ciência Política, com destaque para aqueles em que se aplica o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) (ADRIANA, 2019; ERLENE, 2020). Oliveira *et. al.* (2021) recorreram aos anais da Assembleia Nacional Constituinte para investigar como a Previdência Social tornou-se um elemento da Seguridade Social no âmbito das políticas públicas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Em relação aos documentos do processo legislativo, ainda que possam ser consultados nos sítios eletrônicos das Casas, optou-se por organizá-los em uma pasta pública, facilitando um possível exame por parte de outros pesquisadores. Ademais, o Anexo I elenca todos os documentos codificados<sup>25</sup> e o Quadro 6 apresenta uma visão resumida desses materiais.

---

<sup>23</sup> Total de parlamentares de um partido que acompanharam a indicação do líder do partido, dividido pelo total de membros presentes do partido (NICOLAU, 1999).

<sup>24</sup> Como definido por Bardin (1977, p. 96), o *corpus* corresponde ao material empírico, isto é, ao “conjunto dos documentos selecionados para serem submetidos aos procedimentos analíticos”.

<sup>25</sup> Os documentos obtidos junto aos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal podem ser consultados na seguinte pasta: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1crByvxbJGbECuihZKLCyI6TeOaSkLVMo>.

**Quadro 6** - Resumo dos Documentos gerados no Processo legislativo e Codificados

<b>Tipo de Documento</b>	<b>Quantidade</b>
Documentos gerados no processo legislativo na Câmara dos Deputados e codificados	15
Documentos gerados no processo legislativo no Senado Federal	21

Elaboração da autora.

Essa análise documental foi complementada com a realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave no processo de discussão e aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, como assessores e consultores legislativos<sup>26</sup>. Pinheiro (2018), em análise sobre a negociação da dívida dos estados, avaliou que a realização de entrevistas é crucial em estudos como os aqui empreendidos pois permite uma visão mais completa do real funcionamento do comportamento parlamentar. As entrevistas foram realizadas entre os meses de março e abril, conforme Quadro 7.

**Quadro 7** - Resumo das Entrevistas Realizadas

<b>Nome</b>	<b>Data</b>	<b>Horário</b>	<b>Forma</b>	<b>Gravação</b>	<b>Órgão</b>	<b>Sexo</b>
Entrevistado 1	21/03/2022	10:30	Presencial	Sim	CD	M
Entrevistado 2	21/03/2022	13:30	Virtual	Sim	CD	M
Entrevistado 3	22/03/2022	15h30	Virtual	Não	CD	M
Entrevistado 4	28/03/2022	10h00	Virtual	Sim	CD	F
Entrevistado 5	28/03/2022	16h00	Presencial	Sim	SF	F
Entrevistado 6	01/04/2022	10h00	Presencial	Sim	CD	M
Entrevistado 7	01/04/2022	11h00	Presencial	Sim	CD	M
Entrevistado 8	05/04/2022	10h00	Virtual	Sim	SF	M
Entrevistado 9	04/04/2022	16h00	Presencial	Sim	CD	M
Entrevistado 10	08/04/2022	11h00	Presencial	Sim	CD	M
Entrevistado 11	08/04/2022	15h00	Presencial	Sim	CD	M
Entrevistado 12	12/04/2022	11h00	Virtual	Sim	SF	M
Entrevistado 13	12/04/2022	14h00	Presencial	Sim	SF	F
Entrevistado 14	12/04/2022	15h00	Virtual	Sim	CD	M
Entrevistado 15	12/04/2022	16h00	Presencial	Sim	CD	M

Elaboração da autora.

<sup>26</sup> Inicialmente pretendia-se analisar não apenas a EC 95, de 2016, mas também a EC 114/2021, conhecida como PEC dos Precatórios. Todavia, após reiteradas leituras do conceito de *policy investment* proposto por Jacobs (2011; 2016) e da realização das entrevistas, avaliou-se que a PEC 114/2021 não se encaixa no conceito do autor, uma vez que, na visão unânime dos Entrevistados, a medida foi uma decisão de curto prazo com objetivo de aumentar o espaço fiscal, com consequências negativas a longo prazo.

Cabe destacar que os convites para entrevista foram enviados por meio de correio eletrônico, no qual foi anexada uma carta de apresentação (Anexo II). E, ao iniciar os encontros, reiterou-se aos participantes o escopo da pesquisa, solicitou-se a permissão para a gravação, bem como foi firmado o compromisso de que os entrevistados não seriam identificados e que as informações seriam utilizadas apenas para fins acadêmicos<sup>27</sup>. Apenas um entrevistado pediu para que a conversa não fosse gravada e, dessa forma, foram realizadas anotações que serviram de base para a análise. Das 15 entrevistas, 8 foram realizadas de maneira presencial e 7 de modo virtual. Durante o período de realização das conversas, o parlamento estava funcionando de maneira híbrida, dessa forma, facultou-se aos entrevistados a escolha do modo como os encontros ocorreriam, se virtual ou presencial.

Como um dos objetivos centrais da pesquisa foi discutir o processo de aprovação da PEC do Teto de Gastos, foram convidados para as entrevistas profissionais que atuavam no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acompanhando as matérias fiscais e econômicas<sup>28</sup>. A partir dessas conversas foi possível inferir uma visão mais ampla sobre o funcionamento do legislativo e o comportamento de atores chave, como presidentes de comissão, relatores e líderes da coalizão. Além disso, as entrevistas contribuíram para robustecer a análise documental, com alguns trechos selecionados sendo utilizados para ilustrar os argumentos, no entanto, cabe esclarecer que todas as entrevistas foram codificadas.

Uma terceira fonte de informações consistiu na produção acadêmica sobre a Emenda Constitucional nº 95, de 2016. A medida, ao promover uma significativa mudança no arcabouço fiscal brasileiro, tem sido objeto de diversos estudos nos campos da Ciência Política, da Economia, do Direito e das Políticas Públicas.

Utilizou-se o *process tracing*, que é um método com origem na psicologia cognitiva da década de 1960 e início dos anos 70 o qual busca “examinar os passos intermediários dos processos mentais cognitivos de maneira de entender melhor a heurística através da qual os seres humanos tomam decisões” (BENNET; CHECKEL, 2015, p. 5).

A partir dos anos 1990, esse conjunto de técnicas passou a ser utilizado nas relações internacionais, na ciência política e na sociologia, principalmente naquelas

---

<sup>27</sup> A transcrição das entrevistas pode ser solicitada à autora por meio do endereço eletrônico [jurodrigues.apo@gmail.com](mailto:jurodrigues.apo@gmail.com).

<sup>28</sup> Importante registrar que não foram realizadas entrevistas com atores políticos.

situações em que se busca explicar os resultados de um determinado fenômeno a partir da identificação dos mecanismos causais subjacentes (BENNET; CHECKEL, 2015; SILVA, 2019).

Trata-se, portanto, de um método qualitativo que busca mapear as cadeias causais que ligam um determinado fenômeno a um determinado resultado (MAHONEY; GOERTZ, 2006). De forma complementar aos estudos quantitativos, que buscam estabelecer uma correlação entre uma variável independente e uma dependente, no *process tracing* espera-se fornecer explicações a partir da identificação de mecanismos que sustentem nexos causais entre o resultado e os fatores explicativos (PEDERSEN; BEACH, 2013). Conseqüentemente, há um exame pormenorizado dos elos relevantes da cadeia causal, permitindo que se apliquem hipóteses sobre como os processos se desenvolveram para gerar aquele resultado observado. Não podemos, contudo, estabelecer precisamente uma relação de causalidade entre os eventos.

O que diferencia o *process tracing* do *storytelling* é que o primeiro possui um aparato teórico que o direciona. Collier (2011) interpreta o rastreamento como "pedaços" ou "vestígios" de evidências diagnosticadas no objeto de estudo. A fundamentação é feita a partir da identificação de mecanismos que sustentem nexos causais entre o resultado e fatores explicativos (BEACH; PEDERSEN, 2013).

Além dos mecanismos, propriamente, as condições também merecem ser observadas, pois há a questão da temporalidade e do contexto, principalmente quando se analisam processos políticos. A escolha pelo rastreamento de processo é ideal para o fenômeno com vários fatores causais e historicamente situado, no qual as explicações demandam a articulação de diferentes fatores. Segundo Falletti (2016), uma das formas de colocar em prática o *process tracing* é focar nas seqüências (causais ou temporais) dos eventos, promovendo um rastreamento detalhado dos processos e levando em conta a importância da complexidade temporal.

Conforme apontam expressivas pesquisas acerca do tema, uma das principais vantagens do *process tracing* é a transparência, dado que este método permite que sejam avaliadas a qualidade e a robustez dos mecanismos causais identificados a partir da sistematização das evidências empíricas (PEDERSEN; BEACH, 2013; BENNET; CHECKEL, 2015; CUNHA; ARAÚJO, 2018; SILVA, 2019).

O método também propõe a realização de testes, com vistas a avaliar a potência das evidências empíricas e, conseqüentemente, indicar o grau de confiança com que as

hipóteses podem ser rejeitadas ou aceitas. São eles: *straw-in-the-wind*: no qual as evidências coletadas não são conclusivas e indicam a rejeição da hipótese; *hoop test*: quando as evidências coletadas não são conclusivas, mas sinalizam a certeza de uma hipótese; *smoking gun*: no qual as evidências coletadas são conclusivas para invalidar uma hipótese, mas não para sustentar uma hipótese específica; e *doubly decisive test*: quando as evidências coletadas são conclusivas para confirmar uma hipótese específica (BENNETT; CHECKEL, 2015).

No Brasil, nos últimos anos, diversos trabalhos têm utilizado o *process tracing* como método para análise dos mecanismos causais subjacentes à trajetória das variáveis. Na Ciência Política destacam-se os trabalhos de Silva Neto (2012), que utilizou o rastreamento para compreender as prerrogativas constitucionais da Assembleia Nacional Constituinte; Ferreira Júnior (2013), que utilizou o *process tracing* em combinação com o estudo de caso para demonstrar processos de não-decisão e de decisões indiretas existentes no legislativo (PL n. 1.210/2007); Salomón (2013), que mapeou e explicou os principais atores (internos e externos, governamentais e extragovernamentais) e processos envolvidos em três dimensões da política externa brasileira utilizando o *process tracing*; Correia (2017), que utilizou o rastreamento juntamente com análises quantitativas para explicar a taxa de aprovação de medidas provisórias (MPs) entre 2003-2017; Pinheiro (2018), que utilizou o método para rastrear o papel dos governadores na aprovação de legislações tributárias; Dias (2019), que utilizou a técnica juntamente com análise de conteúdo a fim de compreender o processo político que envolveu a MP de Saneamento Básico no governo Temer; Silva (2019), que o empregou para explicar o processo de mudança institucional das políticas brasileiras de promoção da igualdade racial; e Andrade (2020), que combinou o *process tracing* com o *Advocacy Coalition Framework* (ACF) em pesquisa sobre o Programa Nacional Cisternas de Água para Beber.

Neste trabalho, para aplicação do *process tracing*, optou-se por seguir o proposto por Faletti (2016), utilizando o rastreamento de processo guiado pela teoria. Para a autora, uma das formas de colocar em prática o procedimento é focar nas sequências (causais ou temporais) dos eventos, promovendo um rastreamento detalhado dos processos e levando em conta a importância da complexidade temporal (FALLETI, 2016). Beach e Pedersen (2013), avaliam o fato de que possuir um conhecimento teórico bem estruturado possibilita ao cientista testar a teoria existente, construir novas

teorias e explicar os resultados (*explaining outcomes*). Dessa forma, o enquadramento teórico guia a visão narrativa do trabalho. Assim, as bases conceituais que guiam o rastreamento de processo são dadas pelo modelo proposto por Jacobs (2011; 2016), Arnold (1990) e Araújo e Silva (2012; 2013).

Considerando a literatura e as aplicações, constatou-se que o *process tracing* se apresenta como uma importante ferramenta a ser mobilizada na explicação de fenômenos complexos, nos quais há interação de vários atores, múltiplas arenas e pontos de veto. Uma das principais vantagens de se rastrear processos legislativos é que as evidências empíricas são facilmente levantadas e organizadas cronologicamente devido à disponibilidade dos dados e à fácil delimitação temporal (desde a apresentação até a aprovação da matéria). Há periodização temporal dos processos que acontecem no âmbito institucional, com ponto inicial da análise (*start point*) e desfecho bem definidos, geralmente.

As “pistas” que devem ser levantadas pelo “detetive” são claras e estão documentadas nos Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. As principais fontes de coleta são sites de acesso público os quais disponibilizam muita informação. Considerando apenas a estrutura formal dos portais legislativos é possível acompanhar as diferentes fases (reuniões e audiências nas comissões e a fase plenária) por meio das notas taquigráficas e áudios, e documentos ligados ao Projeto de Lei (projeto inicial, emendas, pareceres dos relatores e substitutivos, entre outros documentos).

O Quadro a seguir explicita a relação entre as proposições, as “pistas” levantadas e os documentos consultados.

**Quadro 8** – Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016

<b>Proposição Teórica</b>	<b>“Pistas” Rastreadas</b>	<b>Documentos Utilizados</b>
A ocorrência da autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao tornar difusa a responsabilização pelas perdas.	Manifestações sobre o compartilhamento da responsabilidade (seja com o Poder Executivo ou mesmo com os líderes partidários).	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado.
A existência de instituições deliberativas favorece o investimento na política pública ao ampliar o debate sobre os resultados de longo prazo.	Existência de instituições nas quais o tema foi deliberado.	Audiências Públicas, Palestras, Entrevistas e Encontros nos quais o tema foi discutido com a

		presença de atores governamentais (Executivo e/ou legislativo).
A existência de limitações ao mandato neutraliza as considerações eleitorais de curto prazo.	Indícios de preocupação, por parte dos parlamentares, com a reeleição em decorrência da imposição de custos no curto prazo.	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado. Entrevistas. Índice de reeleição dos deputados que participaram da Comissão Especial
Regras eleitorais que favorecem os incumbentes propiciam o investimento na política pública ao protegerem contra o risco eleitoral de curto prazo e realçarem as oportunidades de crédito de longo prazo.	Influência das regras eleitorais na reeleição dos parlamentares	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado.  Literatura da ciência política.
A centralização decisória interna ao legislativo favorece o investimento na política pública ao diluir a responsabilidade individual (Votei seguindo orientação do líder).	Atuação dos líderes partidários durante a tramitação da PEC.	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado. Texto do projeto inicial, das emendas, dos pareceres dos relatores e dos substitutivos.  Entrevistas.  Aplicação dos Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) nas votações nominais nas comissões e no Plenário da Câmara.
Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se impor as perdas de maneira indireta e por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.	Enquadramento dado ao tema.  Percepção da população sobre o tema.	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado.
Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se reduzir a relevância dos custos de curto prazo.	Identificação dos principais custos de curto prazo e de longo prazo. De como eles se distribuíram ao longo do tempo. E da maneira como eles foram impostos, direta ou indiretamente.	Texto do projeto inicial, das emendas, dos pareceres dos relatores e dos substitutivos.
Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se aumentar a relevância do benefício a longo prazo.	Identificação dos principais benefícios de curto prazo e de longo prazo. E de como eles se distribuíram ao longo do tempo. E da maneira como eles foram impostos, direta ou indiretamente.	Notícias de jornais selecionadas.  Entrevistas.
A autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao	Estratégias utilizadas para dificultar a reversão da política	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências

dificultar sua reversão.	pública.	Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado.  Texto do projeto inicial, das emendas, dos pareceres dos relatores e dos substitutivos.
O compartilhamento de poder institucionalizado facilita o investimento na política pública ao permitir que potenciais beneficiários realizem barganhas de longo prazo, ao mesmo tempo em que cria custos reputacionais para renegar a política pública.	Existência de estruturas institucionalizadas de compartilhamento de poder.	Audiências Públicas, Palestras, Entrevistas e Encontros nos quais o tema foi discutido com a presença de atores governamentais (Executivo e/ou legislativo)  Literatura da ciência política.
Um desenho de programa que aumente a visibilidade de reverter a política pública facilita sua aprovação na medida em que torna sua reversão eleitoralmente ruidosa.	Alterações legislativas realizadas na proposta encaminhada pelo Poder Executivo.	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado.  Texto do projeto inicial, das emendas, dos pareceres dos relatores e dos substitutivos.  Entrevistas.
Ambientes institucionais com baixa cooperação tendem a gerar políticas públicas de longo prazo mais rígidas.	Como se deu a dinâmica entre a estrutura da política pública e o arranjo institucional, considerando o presidencialismo de coalizão.	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado.  Literatura da ciência política.
A ocorrência de custos difusos favorece o investimento na política pública por conta da baixa organização dos grupos de interesses.	Identificação dos principais atores sobre os quais recaíram os custos de curto prazo e os benefícios de longo prazo, bem como as estratégias utilizadas para atuação no parlamento.	Notas Taquigráficas das reuniões e das Audiências Públicas das comissões e dos Plenários da Câmara e do Senado.  Texto do projeto inicial, das emendas, dos pareceres dos relatores e dos substitutivos.  Documentos de entidades da sociedade civil sobre a PEC dos Gastos.  Entrevistas.

Elaboração da autora.

A análise contextual também é fundamental na metodologia do rastreamento de processos para ajudar a “identificar eventos relevantes que constituem a sequência ou

processo de interesse” (FALLETI, 2016, p. 457) e a desvendar o funcionamento dos mecanismos causais envolvidos. Sob este aparato, realizou-se, no Capítulo 5 desta tese, a aplicação do modelo em um detalhamento da tramitação da PEC do Teto de Gastos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com vistas à compreensão desse quadro mais amplo. Para auxiliar nesse processo, realizou-se uma pesquisa no Banco de Notícias Seleccionadas (BNS), ferramenta disponibilizada pela Câmara dos Deputados que compila as principais notícias do dia veiculadas pelos jornais escritos. Buscou-se as reportagens que continham os termos “Teto de Gastos” e “ajuste fiscal”, no período entre 01 de janeiro de 2016 e 01 de março de 2017. A pesquisa retornou 184 matérias, as quais foram utilizadas para compor a narrativa sobre a tramitação da PEC no legislativo, bem como para ilustrar os argumentos apresentados.

Em relação à análise documental, buscando uma consistência teórica à análise construiu-se um código a partir das proposições orientadoras da pesquisa. O código foi validado por um conjunto de 5 juízes, profissionais com experiência na área. Foram convidados a avaliar o código dois consultores legislativo da Câmara dos Deputados e dois do Senado Federal, além de uma pesquisadora do tema fiscal – esclareço que os juízes não fizeram parte do rol de entrevistados.

As principais sugestões realizadas foram do sentido de tornar mais nítida a conexão entre o código e os pressupostos teóricos, explicitando o relacionamento entre as categorias a serem utilizadas para a codificação e o modelo analítico empregado no estudo. Também foram sugeridos ajustes e padronização nas escalas utilizadas para aferir a percepção dos entrevistados, possibilitando assim uma agregação mais criteriosa.

Todas as sugestões foram analisadas e ponderadas, resultando em nítido aperfeiçoamento do código de análise. No entanto, no decorrer da pesquisa foram necessários ajustes na versão original, sem, contudo, comprometer as sugestões apresentadas.

Para facilitar a organização e análise dos documentos utilizou-se um software de apoio à análise qualitativa, o NVivo. O código buscou fornecer um guia para análise do *corpus*, conforme Quadro 9.

Quadro 9 – Código de Análise Aplicado na Pesquisa

Categoria	Detalhamento
1. Papel do Estado na Economia	<p><b>a. Liberal:</b> menor participação do Estado na economia, como limitação dos gastos públicos e rígido controle do endividamento. A intervenção do Estado deve ser reduzida ao mínimo possível, pois o mercado é capaz de lidar com a maioria das questões. O Estado ficaria restrito à defesa, à segurança, às relações internacionais, dentre outras).</p> <p><b>b. Desenvolvimentista:</b> Estado é central para garantir o desenvolvimento do país, seja através da distribuição de renda, da oferta de políticas universais e/ou dos investimentos públicos. O Estado mobiliza recursos para induzir estruturas produtivas e reduzir as desigualdades.</p>
2. Papel da Política Fiscal	<p>a. Alocar recursos escassos</p> <p>b. Reduzir as desigualdades</p> <p>c. Controlar o endividamento público</p>
3. Opinião sobre o Teto de Gastos	<p>d. Favorável</p> <p>e. Desfavorável</p> <p>f. Neutra</p>
4. Como se Distribuíram Temporalmente os benefícios do Teto de Gastos	<p>a. Curto Prazo</p> <p>b. Médio Prazo</p> <p>c. Longo Prazo</p>
5. Como se Distribuíram Temporalmente os Custos do Teto de Gastos	<p>a. Curto Prazo</p> <p>b. Médio Prazo</p> <p>c. Longo Prazo</p>
6. Sobre quais Grupos Recaíram os Principais Custos do Teto de Gastos	<p>a. Sociedade em geral</p> <p>b. População mais pobre</p> <p>c. Usuários do serviço público</p> <p>d. Outros</p>
7. Sobre quais Grupos Recaíram os Principais Benefícios do Teto de Gastos	<p>a. Sociedade em geral</p> <p>b. Mercado Financeiro</p> <p>c. Outros</p>
8. Impacto do Posicionamento do Parlamentar na PEC do Teto de Gastos nas chances de reeleição.	<p>a. Alto</p> <p>b. Médio</p> <p>c. Baixo</p> <p>d. Neutro</p>
9. Influência das Regras Eleitorais na Reeleição dos Parlamentares	<p>a. Alto</p> <p>b. Médio</p> <p>c. Baixo</p> <p>d. Neutro</p>
10. Atores	<p>a. Poder Executivo</p> <p>b. Parlamentares (exceto elites parlamentares)</p> <p>c. Elites parlamentares</p> <p>d. Sindicatos</p> <p>e. Entidades Patronais</p> <p>f. Comunidade científica (economistas, juristas professores, pesquisadores de órgãos públicos e <i>think tanks</i>)</p>
11. Espaços de Discussão do Teto de Gastos	<p>a. Deliberativos</p> <p>b. Não Deliberativos</p>
12. Atuação de Elites Partidárias para Aprovação do Teto de Gastos	<p>a. Muito necessária</p> <p>b. Necessária</p> <p>c. Pouco necessária</p>

	d. Neutro
<b>13. Desenho Original do Teto de Gastos</b>	a. Buscou dificultar sua reversão b. Não buscou dificultar sua reversão c. Neutro
<b>14. Texto aprovado pelo parlamento para o Teto de Gastos</b>	a. Buscou dificultar sua reversão b. Não buscou dificultar sua reversão c. Neutro
<b>15. Nível de cooperação entre Executivo e legislativo durante a tramitação do Teto de Gastos</b>	a. Muito cooperativo b. Cooperativo c. Pouco cooperativo d. Neutro
<b>16. Estratégias de Atuação dos Grupos de Interesses Organizados</b>	a. Participação em Audiências Públicas b. Participação em Debates Públicos c. Publicação de artigos/entrevistas na mídia d. Proposição de Emendas e. Articulação Política f. Outras

Elaboração da autora.

Os capítulos a seguir aplicam os procedimentos metodológicos apresentados anteriormente ao caso da PEC do Teto de Gastos, no entanto, para um melhor detalhamento do assunto, o Capítulo 4 debruça-se sobre o processo de tramitação da PEC na Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

## **CAPÍTULO 4 – A TRAMITAÇÃO DA PEC DO TETO DE GASTOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL**

Este capítulo descreve a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional do Teto de Gastos no Congresso Nacional. Para tanto, detalha a proposta encaminhada pelo Executivo e reconstrói o processo de discussão da matéria nas comissões e Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, culminando com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016.

O arcabouço fiscal brasileiro, antes da aprovação do Teto de Gastos, era composto pela Regra de Ouro inscrita na Constituição Federal e pelos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como anteriormente apresentado. Ao longo de seus 22 anos de existência, esta Lei tem apresentado alguns problemas em sua implementação e gerado disputas entre os agentes públicos em torno de sua flexibilização. Entre os principais problemas dessa Lei estão as interpretações assimétricas dadas pelos Tribunais de Contas; a indefinição de conceitos técnicos; a falta de informações organizadas e critérios unificados; os questionamentos sobre a constitucionalidade de artigos da Lei; a ausência de um fórum de representação federativa; as tentativas de burla por parte de gestores públicos; e o desequilíbrio entre União, Estados e Municípios (OLIVEIRA, 2004; KHAIR; AFONSO; OLIVEIRA, 2006 *apud* LEITE, 2011; NUNES, 2018).

Em função das dificuldades apresentadas pela LRF, ao longo dos anos, algumas tentativas de alterações foram realizadas. Rodrigues e Avelino (2020) mapearam 231 propostas de alteração ativas até 2019, sendo 228 na Câmara dos Deputados e três no Senado Federal, uma sinalização do interesse dos parlamentares em modificar a normativa. Mas até 2009, o Poder Executivo foi hábil em barrar essas propostas, foi somente neste ano que as modificações se iniciaram, com a promulgação das Leis Complementares nº 131/2009, nº 156/2016, nº 159/2017 e nº 164/2018. Todavia, foram apenas alterações pontuais que não resolveram os principais problemas da LRF.

Em 2006, o então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, apresentou ideia de um Teto de Gastos que conduziria o país a um déficit nominal zero, no entanto, tal

estratégia foi duramente criticada por outros ministros, como a da Casa Civil – Dilma Rousseff<sup>29</sup>. Em audiência pública na CAE em 16/11/2005, o ministro afirmou:

“No plano de ajuste fiscal de longo prazo que vem sendo elaborado pela minha equipe, (...) esse ajuste que inclui a limitação de despesas correntes da União é o que vai permitir que o Brasil reduza juros, tenha um crescimento efetivo e não retome a prática de aumento de impostos. (...). Não precisamos de um esforço fiscal maior; precisamos, sim, de um esforço fiscal de longo prazo (PALOCCI, ministro da Fazenda, na reunião de 16 nov. 2005, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

Dez anos depois, em 2016, tem-se novamente uma tentativa de introdução de uma nova regra fiscal. Seguindo a tradição da LRF de propor essas mudanças por meio de lei complementar, o PLP 257/2016 intenta um ajuste gradual, com poucas medidas “dolorosas” no curto prazo e a instituição de um Teto de Gastos para o longo prazo, com papel importante a ser cumprido pelos Planos Plurianuais (PPAs), que passariam a definir o quanto a despesa primária poderia crescer. Dentre as principais medidas apresentadas se destacavam a limitação do crescimento de despesas primárias correntes ao IPCA, a suspensão de contratação de pessoal, a vedação à edição de leis ou programas de concessão de incentivo ou benefício de natureza tributária ou financeira durante 24 meses.

No entanto, devido à baixa capacidade de articulação do governo da Presidente Dilma e ao clima político no parlamento, a nova regra não foi sequer discutida pelo Congresso. Confirmando, conforme apontado por Bertholini e Pereira (2017), a dificuldade que é gerir uma coalizão partidária com baixa coesão.

Muitas das ideias contidas no PLP 257 serão retomadas ainda no ano de 2016, como a PEC do Teto de Gastos, o que demonstra que entre a burocracia especializada havia um consenso sobre o diagnóstico da situação fiscal do país, bem como das medidas que deveriam ser adotadas, isso a despeito da “linha” política mais ampla do governo. O governo da Presidente Dilma Rousseff 2 experimentou uma delicada situação na condução de sua política fiscal, pois durante a campanha, defendeu-se uma perspectiva mais desenvolvimentista, mas em janeiro de 2015, foi nomeado ministro da Fazenda o economista Joaquim Levy, cujo pensamento alinha-se à corrente mais liberal. O choque foi inevitável e Levy ficou apenas 11 meses no cargo. Na sequência, assumiu

---

<sup>29</sup> Fonte disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/394966/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y>

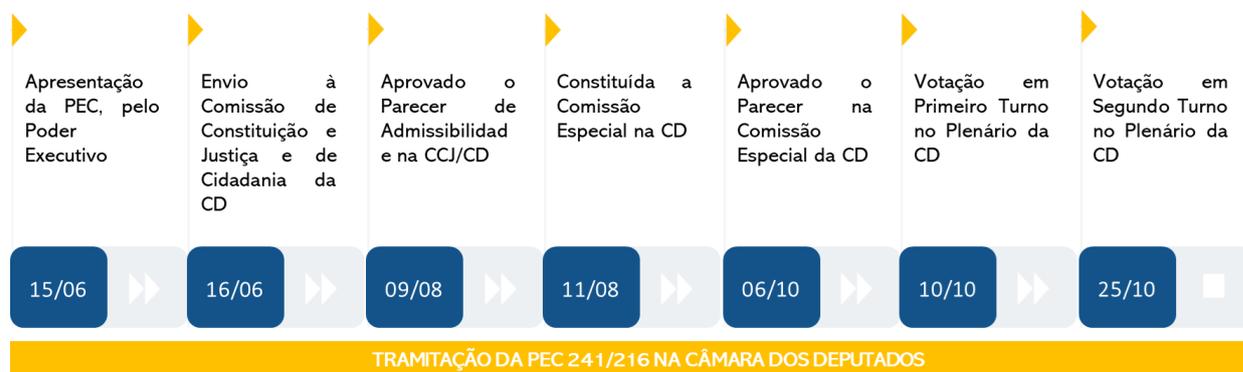
Acesso em: 23/03/2022.

como ministro o economista Nelson Barbosa, mais alinhado à primeira corrente que, no entanto, também apresenta um pacote de ajuste fiscal com alguns elementos que depois serão retomados pela PEC do Teto de Gastos. Ou seja, mesmo em governos mais desenvolvimentistas na economia, havia um diagnóstico sobre a necessidade de algumas reformas nas contas públicas.

Como afirmou o deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), na reunião da Comissão Especial da Câmara no dia 29/08/2016<sup>30</sup>: “*Os parlamentares eram os mesmos: O governo anterior percebeu isso e, no ano passado, fez um ajuste fiscal, meio ambivalente. Mas o Congresso não entendeu, e o próprio partido da Presidente boicotou, sabotou, e não se avançou*”.

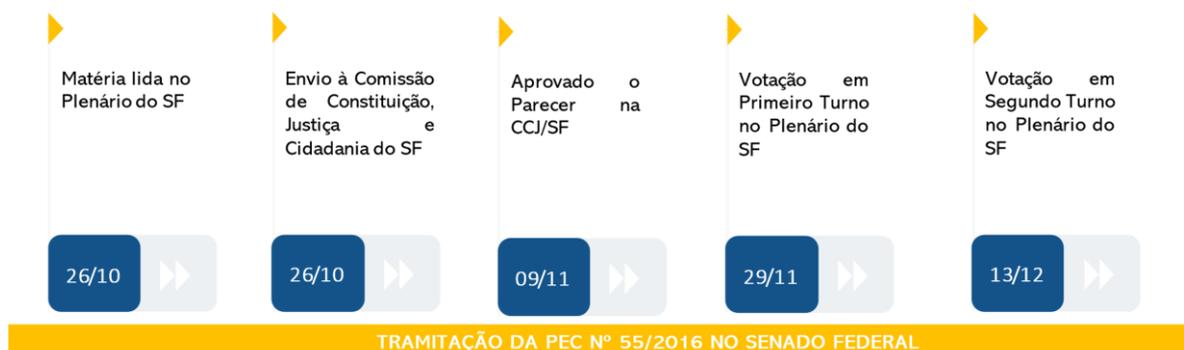
Foi apenas em 2016, com a apresentação do PEC do Teto de Gastos, que o assunto avançou e, como detalhado nas figuras 6 e 7, a tramitação no legislativo da PEC passou a acontecer de maneira extremamente célere: apenas 4 meses na Câmara dos Deputados e 2 meses no Senado Federal:

**Figura 6** – Tramitação da PEC nº 241/2016 na Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

<sup>30</sup> Manifestação feita pelo deputado Darcísio Perondi, na reunião de 29 ago. 2016, na Comissão Especial da PEC nº 241/2016 da Câmara dos Deputados.

**Figura 7** – Tramitação da PEC nº 55/2016 no Senado Federal

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

A título de comparação, a tramitação da Lei de Responsabilidade Fiscal durou 10 meses, entre abril de 1999 e fevereiro de 2000. Essa rapidez somente foi possível dado o alinhamento entre os interesses do Poder Executivo, especialmente do Presidente da República junto com o Ministério da Fazenda, e as elites parlamentares, notadamente dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em fins de julho, o Presidente Rodrigo Maia (DEM/RJ) já indicava que a PEC nº 241/2016 seria prioritária<sup>31</sup>. E, em agosto, Michel Temer, em sua primeira entrevista como Presidente da República, afirmou: “*a prioridade é o ajuste fiscal*”<sup>32</sup>.

Moraes *et al.* (2017) apontam que o governo Temer contou com uma sólida base de apoio, uma vez que se tratava de um governo de direita cujos partidos que apoiavam eram de direita e de centro-direita, ao contrário dos governos Lula e Dilma, que estavam mais à esquerda.

Na escolha dos relatores também se buscou parlamentares que ao mesmo tempo tivessem larga experiência no parlamento e fossem de total confiança do Poder Executivo. Nas palavras dos entrevistados 1 e 7, o relator da PEC na Câmara:

“Tinha uma penetração política bem acentuada. Era um parlamentar já de muitos mandatos, bastante conhecido. Ele, ao mesmo tempo, sempre teve presença nas áreas técnicas, sempre compareceu muito nas consultorias, conhecia os consultores pelo nome, então muito bem articulado com a área

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/493838-dividas-estaduais-e-teto-para-gastos-publicos-sao-prioridades-reafirma-rodri-go-maia/> Acesso em: 03/04/2022.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://revista.istoe.com.br/a-prioridade-e-o-ajuste-fiscal/> Acesso em: 05/04/2022.

técnica. Então ele conseguiu fazer essa ponte, de um mundo político e o mundo técnico, um destaque a ele por conta desse perfil (Entrevistado 7).”

O relator era intimamente ligado ao governo e ao presidente da Casa (Entrevistado 1).

Como aponta a literatura sobre o legislativo, esses atores são centrais para o encaminhamento das matérias, funcionando muitas vezes como “*gatekeeping*” (ARNOLD, 1990; LIMONGI, 1994) e, no caso da Proposta da Emenda do Teto de Gastos, a escolha seguiu claramente esse princípio.

#### 4.1 A PROPOSTA ENCAMINHADA PELO PODER EXECUTIVO

O Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em junho de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição nº241 (PEC nº 241/2016), a qual altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal (NRF). Conforme detalhado em sua Exposição de Motivos (EM), a PEC buscava alcançar resultados no curto, no médio e no longo prazo e indicava ainda a necessidade de, na “*maior brevidade possível (...) restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública*”.

O diagnóstico trazido pelo governo era de um descontrole fiscal, caracterizado por um elevado déficit primário, associado a uma trajetória ascendente da dívida pública, e, como consequência desse quadro, tinha-se uma situação de desconfiança por parte dos agentes econômicos, o que ensejava altas taxas de juros, e redução dos investimentos. Como motivo precípua para esse quadro, segundo a EM, tinha-se o crescimento acelerado da despesa primária, que por ter um caráter pró-cíclico estimulava ainda mais a economia quando ela já estava em expansão. No entanto, o texto da EM também avaliava que às vinculações constitucionais de recursos para a saúde e educação acarretavam uma rigidez excessiva dos gastos públicos.

Por outro lado, a EM incorporava uma crítica à utilização da meta de resultado primário como âncora da política fiscal, pois seu caráter pró-cíclico fazia com que a obtenção de superávits primários fosse fácil em momentos de crescimento econômico, enquanto nos momentos de crise, nos quais a economia precisaria ser estimulada, acabaria sendo necessário promover um ajuste fiscal.

Diante desse quadro, a solução apresentada pela PEC foi a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central por um período de vinte anos. De acordo com a EM, “esse é o tempo que consideramos necessário para transformar as instituições fiscais por meio de reformas que garantam que a dívida pública permaneça em patamar seguro”. Ou seja, a PEC do Teto de Gastos se inseria em um “pacote” de medidas destinadas a garantir a sustentabilidade fiscal. Dentre essas medidas, tinha-se as reformas da previdência, a administrativa e a tributária; sendo que as duas primeiras buscavam atacar os principais agregados das despesas da União – aposentadores e pensões e gastos com pessoal ativo, enquanto a segunda procurava lidar com a receita pública.

Ao mesmo tempo, ainda que a Exposição de Motivos apresentasse ressalvas à regra estabelecida pela LRF, a PEC mantinha a busca de resultados primários positivos. Os dois limites estariam interligados da seguinte forma: “utilizaremos, portanto, um instrumento de gestão da estabilidade fiscal no curto prazo (o resultado primário) e um instrumento de médio e longo prazo (o limite de despesa)”.

#### 4.2 A TRAMITAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

De acordo com o regimento interno da Câmara, as proposições são primeiramente distribuídas para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020, art. 139, inciso, II, alínea c).

Na sequência, tem-se a criação de uma Comissão Especial, na qual será realizado o exame de mérito da proposta, em até quarenta sessões ordinárias<sup>33</sup>. As emendas de mérito são apresentadas na comissão, na fase de discussão, com a necessária assinatura de pelo menos um terço dos deputados. Após as discussões e uma vez aprovado o parecer da Comissão, o documento é encaminhado para ser deliberado no Plenário, em dois turnos, sendo necessária a aprovação de pelo menos três quintos

---

<sup>33</sup> Cabe ressaltar que esses prazos regimentais costumam ser sistematicamente descumpridos, tanto nos casos em que se quer aprovar uma matéria ou então naquelas situações em que a proposição é “engavetada”.

dos deputados (308 parlamentares de um total de 513), no que é denominado quórum qualificado.

As seções a seguir indicam, de maneira geral, os principais destaques na tramitação da PEC nº 241/2016 na Câmara, desde a CCJC até as votações em Plenário. Ressalta-se que não se realizou uma descrição minuciosa desse processo, pois o passo a passo pode ser observado na ficha de tramitação da proposição, à disposição no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.<sup>34</sup>

#### *4.2.1 A Tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados*

Dessa forma, no dia 16 de junho de 2016, a matéria já foi distribuída para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e foi estabelecido o regime de tramitação especial. No final do mês, dia 29 de junho, foi designado o relator da PEC na CCJ, o deputado Danilo Forte (PSB/CE)<sup>35</sup>. Em 29 de julho, o deputado apresentou seu parecer no qual propunha a admissibilidade da PEC nº 241/2016.

Na reunião do dia 02 de agosto, logo após o final do recesso legislativo, a PEC foi incluída na pauta da CCJ. No entanto, como a pauta da CCJ contava com muitas matérias, foi solicitada a inversão de pauta, procedimento corriqueiro quando se quer acelerar a tramitação de uma matéria. Os parlamentares dos partidos de oposição ao governo, por sua vez, apresentaram três votos em separados, os quais propunham a inadmissibilidade da PEC, conforme listado no Quadro 10:

#### **Quadro 10 – Votos em Separado na Câmara dos Deputados – PEC nº 241/2016**

<b>Proposta</b>	<b>Autor</b>
Voto em Separado 1	Chico Alencar (PSOL/RJ) (PSOL-RJ) e Ivan Valente (PSOL-SP)
Voto em Separado 2	Daniel Almeida (PCdoB-BA) e Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA)
Voto em Separado 3	Luiz Couto (PT-PB), Patrus Ananias (PT/MG) e Maria do Rosário (PT/RS)

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração da autora.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em 13/03/2019.

<sup>35</sup> De acordo com publicação, “Os cabeças do Congresso Nacional” do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP, o deputado Danilo Forte (PSB/CE) foi um dos cem parlamentares mais influentes em 2016 e foi considerado, pela pesquisa, um deputado em ascensão. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes?task=download.send&id=278&catid=9&m=0> Acesso em: 05/04/2022.

As três propostas defenderam que a PEC nº 241/2016 afrontava o direito fundamental dos cidadãos que dependem da prestação de serviços públicos, especialmente saúde e educação, e ainda violava o princípio da vedação ao retrocesso em direitos sociais<sup>36</sup>.

No dia 08 de agosto, o pedido de vista coletiva foi encerrado e, no dia seguinte, ocorreu a reunião da CCJC para discussão da matéria. Durante essa sessão houve intenso debate quanto aos limites de manifestação da plateia, com alguns parlamentares solicitando ao presidente da Comissão o esvaziamento do Plenário.

Para prolongar a sessão, os deputados da oposição solicitaram a leitura e discussão da Ata. Parlamentares de oposição discutiam, quando o deputado Arthur Lira (PP/AL) levantou questão de ordem, com fundamento no Recurso nº 132/2016, para que a discussão da Ata não fosse meramente protelatória, mas que visasse retificações em pontos específicos do texto. O presidente da Comissão então se pronunciou: *“Eu advirto os próximos oradores para que se restrinjam à ata e indiquem, quando iniciarem o pronunciamento, qual o equívoco que consta na ata, por lacuna ou por equívoco”*<sup>37</sup>.

Durante a discussão da matéria, os deputados da situação e da oposição se revezaram na defesa ou crítica à PEC nº 241/2016 e, após algumas falas, foi aprovado o parecer do relator, com o seguinte resultado: trinta e três votos “sim” e dezoito votos “não”. Como apontado anteriormente, a escolha dos relatores é fundamental nas matérias em que há grande interesse do Poder Executivo e resistência da oposição. Na CCJC, tal papel coube ao deputado Danilo Forte (PSB/CE), que era, em 2016, Vice-líder do PSB na Câmara e, em 2013, tinha sido relator da LDO e havia presidido a Comissão do Pacto Federativo.

Paralelamente, tanto da oposição quanto situação mobilizaram recursos do Regimento Interno da Câmara para “postergar” ou “acelerar” a tramitação. A oposição buscou, por meio de solicitações como leitura e discussão da ata, solicitação de verificação de votação, obstrução e questões de ordem, prolongar o debate sobre o assunto. A situação, por sua vez, utilizou do recurso da inversão de pauta, a concessão de vista conjunta e da possibilidade de encerramento da discussão para aprovar a

---

<sup>36</sup> A oposição ingressou com a ADI 5658 no STF alegando a inconstitucionalidade da matéria, mas a Corte negou a liminar.

<sup>37</sup> Manifestação feita pelo deputado Osmar Serraglio (PMDB/PR), na reunião de 8 ago. 2016, da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

matéria rapidamente. Ou seja, como está bem documentado pela literatura sobre o Poder Legislativo (ARNOLD, 1990; SILVA; ARAÚJO, 2013), há um uso estratégico das regras procedimentais buscando alcançar os objetivos específicos dos atores – um mesmo recurso, por exemplo, apresentação de questão de ordem, pode ser utilizado tanto pela situação quanto pela oposição.

#### 4.2.2 A Tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados

No mesmo dia em que a admissibilidade foi confirmada na CCJC, o ato da Presidência da Câmara dos Deputados criou a Comissão Especial, composta por trinta membros titulares e igual número de suplentes. Em 11 de agosto, também por ato da Mesa, a Comissão Especial foi constituída (no Anexo III desta tese encontra-se a lista de parlamentares que a compuseram) e realizou-se reunião para sua instalação e eleição do Presidente do colegiado.

Procedeu-se à votação e o deputado Danilo Forte (PSB/CE) foi eleito presidente da Comissão Especial<sup>38</sup>. Em seguida, o presidente designou relator da Comissão Especial o deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS)<sup>39</sup>, que também era Vice-líder do governo – o que demonstra, mais uma vez, a importância do tema para o Executivo.

Na reunião realizada no dia 22 de agosto, o relator apresentou seu Plano de Trabalho no qual propunha que fossem realizadas audiências públicas, com a presença de convidados tanto do Poder Executivo como da sociedade civil. Nessa reunião foram aprovados diversos requerimentos com convite aos especialistas<sup>40</sup>, bem como realizada a eleição dos vice-presidentes.

No período entre 24 de agosto e 12 de setembro de 2016 foram realizadas, na Comissão Especial,<sup>41</sup> quatro sessões de audiências públicas. Conforme apontam Resende e Boarin (2020, p. 3): “a participação e a não participação de determinados

---

<sup>38</sup> Vale lembrar que o deputado Danilo Forte (PSB/CE) já havia sido o Relator da matéria na CCJ.

<sup>39</sup> O deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) estava em seu sexto mandato e foi considerado pelo DIAP como uma das “Cabeças do Congresso em 2016”, além de ser referência no parlamento para o tema da saúde e assistência social. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes?task=download.send&id=278&catid=9&m=0>. Acesso em: 07/04/2022.

<sup>40</sup> Durante toda a tramitação da matéria foram apresentados (e aprovados) 61 requerimentos para realização de audiências públicas.

<sup>41</sup> Outras comissões Permanentes da Câmara dos Deputados realizaram audiências ou eventos para discussão da PEC, tais atividades serão apresentadas no capítulo seguinte, Aplicação do Modelo. Nesta descrição geral, optou-se por citar apenas as audiências realizadas no âmbito da Comissão Especial.

atores no debate político pode influenciar os rumos do processo decisório”. As audiências públicas constituem-se em espaços nos quais pesquisadores, técnicos, lobistas, representantes dos movimentos sociais dentre outros podem manifestar sua opinião e conhecimentos sobre determinado assunto e, por tanto, são espaços importantes para tentar influenciar os tomadores de decisão (ZAMPIERI, 2013; RESENDE; BOARIN, 2020).

No caso da tramitação da PEC nº 241/2016 foram mais de 61 requerimentos sugerindo nomes para participação nas audiências públicas, mas, dado o interesse do governo em promover uma rápida tramitação da matéria, foram realizadas apenas 4 reuniões, conforme Quadro 11.

**Quadro 11** – Audiências Públicas Realizadas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados para Discutir a PEC nº 241/2016

<b>Data</b>	<b>Convidado</b>	<b>Órgão/Organização</b>
24/08/2016	Henrique Meirelles	Ministro da Fazenda
	Dyogo Oliveira	Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
29/08/2016	Arinaldo Bonfim Rosendo	Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde
	Mauro Guimarães Junqueira	Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
	Alessio Costa Lima	Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
	Bernardo Appy	Diretor do Centro de Cidadania Fiscal
31/08/2016	Raul Velloso	Economista
	Samuel Pessoa	Economista, Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia e colunista do jornal Folha de São Paulo
12/09/2016	Ernesto Lozardo	Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA
	Maria Lucia Fattorelli	Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida
	Murilo Portugal Filho	Presidente da Federação Brasileira de Bancos (Febraban)

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

No dia 13 de setembro encerrou-se o prazo para apresentação de emendas na Comissão Especial. No Anexo IV desta tese estão listadas integralmente as emendas propostas e seus autores. É importante destacar que tais emendas foram propostas e apoiadas tanto por parlamentares da situação quanto da oposição. O Quadro 12 sintetiza as emendas propostas.

**Quadro 12** – Emendas Apresentadas na Comissão Especial da Câmara dos Deputados –  
PEC nº 241/2016

<b>Número</b>	<b>Autores</b>	<b>Tema da Emenda</b>
1	Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) e outros 197 parlamentares	Correção dos pisos de Saúde e Educação pelo IPCA
2	João Bacelar (PTN/BA) e outros 171 parlamentares	1) Exclusão do Teto das despesas com Educação 2) Correção dos pisos de Saúde e Educação pelo IPCA
3	Marcelo Aro (PHS-MG) e outros 183 parlamentares	Exclusão do Teto das transferências derivadas do IOF-Ouro do Teto
4	Mauro Benevides (PMDB/CE) e outros 179 parlamentares	Exclusão do Teto das despesas para implantação das Defensoria Pública
5	Marcus Pestana (PSDB/MG) e outros (174 parlamentares)	Correção dos pisos de Saúde e Educação pelo IPCA
6	Silvio Torres (PSDB/SP) e outros 186 parlamentares	Mudança no prazo de revisão do teto
7	Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO) e outros 172 parlamentares	Exclusão do teto das despesas com Educação advindas dos recursos do petróleo
8	André Figueiredo (PDT/CE) e outros 179 parlamentares	Alteração da natureza da regra com a criação de limite para despesas financeiras
9	André Figueiredo (PDT/CE) e outros 175 parlamentares	Alteração da natureza da regra com a criação de limite para despesas financeiras
10	Weverton Rocha (PDT/MA) e outros 177 parlamentares	Altera o prazo de duração do teto
11	Major Olímpio (SD/SP) e outros 177 parlamentares	Exclusão do Teto das despesas com as administrações tributárias e do reajuste do funcionalismo já contratado
12	Félix Mendonça Júnior (PDT/BA) e outros 184 parlamentares	Alteração da natureza da regra com a criação de limite para despesas financeiras
13	Valtenir Pereira (PMDB/MT) e outros 184 parlamentares	Exclusão do Teto das despesas para Implantação das Defensoria Pública
14	Rogério Rosso (PSD/DF) e outros 194 parlamentares	Exclusão do Teto das despesas executadas com recursos próprios
15	Daniel Almeida (PCdoB/BA) e outros 172 parlamentares	1) Válvula de escape: correção do teto pelo PIB 2) Exclusão do teto das despesas com Saúde, Assistência Social, Educação, Ciência e Tecnologia, subsídios e com repasses a estados, Distrito Federal e municípios de programações relativas à segurança pública, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação e transporte coletivo urbano. 3) Alteração do método de correção do teto 4) Alteração da natureza da regra com a criação de limite para despesas financeiras
16	Carmen Zanotto (PPS/SC) e outros 171 parlamentares	Exclusão das emendas parlamentares para o cômputo do piso da saúde

17	Carmen Zanotto (PPS/SC) e outros parlamentares	174	Correção dos pisos de Saúde e Educação pelo IPCA e mais um percentual
18	Pedro Cunha Lima (PSDB) e outros parlamentares	172	Correção dos pisos de Saúde e Educação pelo IPCA e PIB.
19	Patrus Ananias (PT/MG) e outros parlamentares	182	Exclusão do teto das despesas com Saúde, Assistência Social, Educação
20	Patrus Ananias (PT/MG) e outros parlamentares	178	Vedação da emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal remunerados à taxa de juros básica
21	Patrus Ananias (PT/MG) e outros parlamentares	171	Alteração da natureza da regra com a criação de limite para despesas financeiras
22	Patrus Ananias (PT/MG) e outros parlamentares	177	Alteração do FPE e FPM

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Retomando o processo de discussão da matéria na Comissão Especial, além da reunião do dia 4 de outubro, haveria uma audiência pública, mas os convidados não puderam comparecer. Dando sequência aos trabalhos foram votados alguns requerimentos e lido o parecer do relator, no qual o deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) propôs a aprovação da PEC nº 241/2016, nos termos do substitutivo<sup>42</sup>, pois houve acolhimento integral da emenda 3 e parcial emendas das 1, 5, 17 e 18.

Como o calendário estava apertado, as principais negociações ocorreram no âmbito da Câmara dos Deputados. Os principais pontos da proposta original alterados pelo substitutivo foram:

- a) Fixação de limites individualizados para a despesa primária por órgão orçamentário no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e não por Poder, com a permissão para que o Executivo compense o excesso dos demais Poderes, nos primeiros 3 anos.
- b) Alteração da forma de correção dos limites a cada exercício com a fixação do período de apuração do IPCA entre julho de um ano e junho do outro, com isso, a LOA seria aprovada com o índice de correção já conhecido;
- c) Correspondência dos limites financeiros com o orçamento autorizado, de modo a evitar que as autorizações orçamentárias não caibam no limite e não sejam pagas;

<sup>42</sup> Substitutivo é uma emenda global ao texto original, que substitui seu conteúdo integralmente.

- d) Exigência de lei complementar para a alteração do método de correção dos limites e restrição para que essa alteração apenas seja feita uma única vez em cada mandato presidencial;
- e) Aplicação das vedações da PEC até o momento do retorno das despesas primárias aos limites previstos, e não apenas ao exercício subsequente ao do descumprimento;
- f) Vedação, durante a situação de limite descumprido, da concessão ou majoração de auxílios, vantagens e quaisquer benefícios considerados não remuneratórios;
- g) Previsão de correção dos pisos da saúde e da educação pela inflação do exercício anterior;
- h) Previsão de correção das emendas parlamentares individuais pela inflação do exercício anterior;
- i) Previsão de vigência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) igual à do Novo Regime Fiscal.

Cabe ressaltar ainda que, dado o calendário do final de ano, o relator também negociou os principais pontos com o Senado Federal, pois, caso houvesse uma modificação nesta Casa, o texto teria que retornar à Câmara e poderia não haver tempo hábil para promulgação ainda em 2016. O Quadro 13 compara os pontos apresentados no substitutivo com a versão original da proposta.

**Quadro 13** – Comparativo entre o texto original da PEC nº 241/2016 e o substitutivo apresentando na Comissão Especial da Câmara dos Deputados

<b>Assunto</b>	<b>Proposta Original</b>	<b>Substitutivo</b>
<b>Natureza da Regra</b>	Limite individualizado para as despesas primárias que podem ser realizadas durante um exercício financeiro.	Sem modificações no substitutivo.
<b>Órgãos/Poderes sujeitos à Regra</b>	Do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União <sup>43</sup> .	Fixação dos limites individualizadas por órgão orçamento e não por Poder. Permissão para que, nos próximos 3 anos, o Executivo compensasse eventual excesso dos outros Poderes.
<b>Duração da Regra</b>	Vinte exercícios financeiros – 2017 a 2036, com possibilidade de revisão, em 2026, do método de correção dos limites.	Manteve duração, mas passou a exigir Projeto de Lei Complementar para a alteração do método de correção dos limites e limitou a alteração a uma única vez em cada mandato presidencial
<b>Forma de Correção da Regra</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o período de janeiro a dezembro do ano anterior.	Manteve o IPCA, mas alterou o período de apuração para o valer entre julho de um ano e junho do outro.
<b>Despesas Excluídas do Teto</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. transferências constitucionais: cotas-parte dos <i>royalties</i> pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, dos Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios, dos Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte e Nordeste, do IPI-exportação, da CIDE-combustíveis, da contribuição do salário-educação e de impostos federais não previstos na Constituição;</li> <li>2. Despesas com as Polícias Civil e Militar e com o Corpo de Bombeiros do Distrito Federal;</li> <li>3. Complementações da União relativas FUNDEB;</li> <li>4. Créditos extraordinários;</li> </ol>	Sem modificações no substitutivo.

<sup>43</sup> É relevante considerar que a Suprema Corte julgou como inconstitucional, “o parágrafo 3º do artigo 9º da LRF, que autorizava o Poder Executivo a restringir de forma unilateral o repasse de recursos aos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública” (STF, 2020).

	<p>5. Despesas com a realização de eleições pela Justiça Eleitoral;</p> <p>6. Outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas;</p> <p>7. Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.</p>	
<b>Vedações Caso os Limites Sejam Descumpridos</b>	<p>1) Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de servidores públicos;</p> <p>2) Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;</p> <p>3) Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;</p> <p>4) Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos;</p> <p>5) Realização de concurso público.</p>	<p>Acrescentou a vedação da concessão ou majoração de auxílios, vantagens e quaisquer benefícios considerados não remuneratórios;</p> <p>Estabeleceu que a aplicação das vedações da PEC vale até o momento do retorno das despesas primárias aos limites previstos e não apenas ao exercício subsequente ao do descumprimento.</p>
<b>Despesas com Critérios Diferenciados de Correção</b>	Não foram propostas.	<p>Previsão de correção dos pisos da saúde e da educação pela inflação do exercício anterior.</p> <p>E previsão de correção das emendas parlamentares individuais pela inflação do exercício anterior.</p>
<b>Salvaguardas ou Cláusulas de Escape</b>	Não foram propostas.	Não foram propostas.

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Em 06 de outubro iniciou-se a reunião votando requerimentos. Houve também a apresentação de uma nova versão do relatório, sendo que a principal alteração foi a retirada do substitutivo da proposta de prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU) pelo prazo do Novo Regime Fiscal. Após deliberação sobre os requerimentos, passou-se à votação do parecer do relator.

O Presidente anunciou o encerramento do prazo para recebimento de destaques e informou terem sido apresentados à mesa oito destaques. Os encaminhamentos a favor do parecer foram proferidos pelos deputados José Carlos Aleluia (DEM/BA) e Marcus Pestana (PSDB/MG) e os contrários pelos deputados Alessandro Molon (Rede/RJ) e Jorge Solla (PT/BA). Houve orientação das bancadas e da Liderança do Governo, que sugeriu que os partidos da base votassem a favor do Parecer. Em votação simbólica, o parecer do relator foi aprovado, ressalvados os destaques. Solicitada a verificação de votação, esta foi repetida pelo processo nominal com um total de trinta votos: sete contrários e 23 votos favoráveis. O Presidente, então, passou à votação dos destaques, os quais foram todos rejeitados.

Em relação aos votos em separado, foram apresentados dois, assinados pelos deputados Ênio Verri (PT/PR), Patrus Ananias (PT/MG), Jorge Solla (PT/BA), Henrique Fontana (PT/MG), Erika Kokay (PT/DF), Daniel Almeida (PCdoB/BA), Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e Luciana Santos (PCdoB/PE). Uma vez aprovado o substitutivo e rejeitados os destaques, o texto seguiu para apreciação em 1º turno no Plenário na Câmara dos Deputados.

Como já havia acontecido na CCJC houve o uso estratégico do regimento por parte tanto da oposição quanto da situação. Destaca-se, ainda, que o relator, em sintonia com a literatura, cumpriu seu papel de *gatekeeping*, isto é, de ator com capacidade de filtrar os assuntos que vão à deliberação coletiva, seja na Comissão ou no Plenário (LIMONGI, 1994).

#### 4.2.3 A Tramitação no Plenário da Câmara dos Deputados

A sessão plenária para votação em primeiro turno ocorreu no dia 10 de outubro. O Presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM/RJ), confiante na aprovação da matéria

indicou que o quórum seria alto, entre 360 e 380 votos<sup>44</sup>. Para garantir a aprovação, o Presidente Temer exonerou três ministros de seu governo – Fernando Coelho Filho (PSB/PE e ministro de Minas e Energia), Marx Beltrão (PP/AL e ministro do Turismo) e Bruno Araújo (PSDB/PE e ministro das Cidades) para que eles pudessem participar da votação.

Parlamentares contrários ao texto da PEC apresentaram questões de ordem e requerimentos com vistas a dificultar a aprovação da matéria, ao tempo em que a base aliada também se valeu do regimento interno para acelerar a votação. A principal estratégia utilizada pela base do governo foi a proposição de sucessivos Requerimentos de Retirada de Pauta da PEC para, na sequência, votar contra o próprio pedido. Com isso, foi possível reduzir o número de recursos que poderiam ser mobilizados pela oposição.

Foi uma longa sessão, mais de 13 horas, mas na quarta reunião extraordinária, na madrugada do dia seguinte, o texto foi aprovado, com 366 votos favoráveis, 111 contrários e 1 abstenção. Ou seja, sem maiores dificuldades para o governo.

No dia seguinte, 11 de outubro, o relator, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) apresentou seu parecer à redação para o segundo turno. Na reunião da Comissão Especial do dia 18 de outubro foi aprovada a proposta de Redação para o Segundo Turno de Discussão e Votação da PEC nº 241-C/16.

Em 25 de outubro, após o interstício de cinco sessões previsto no Regimento Interno da Câmara, ocorreu a votação em segundo turno no Plenário. Novamente a oposição buscou formular questões de ordem e requerimentos, utilizando as prerrogativas regimentais para tentar adiar a votação. Nas palavras da deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ): *“a Minoria vai continuar tentando não votar, tentando esticar a votação até que consigamos derrubar o quórum”*<sup>45</sup>. Também se lançou mão do recurso da obstrução, que adiou o início da votação do texto em mais de oito horas.

Estudantes e representantes de organizações da sociedade civil ocuparam as galerias e se manifestaram contrariamente ao tema, e o presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), determinou o esvaziamento do espaço. Com isso, a sessão

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/499945-rodri-go-maia-estima-aprovacao-de-pec-do-teto-de-gastos-com-ate-380-votos/>. Acesso em: 11/04/2022.

<sup>45</sup> Manifestação da deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ) na reunião de 25 out. 2016, da Comissão Especial da PEC nº 241/2016 da Câmara dos Deputados.

avançou a madrugada do dia 26, mas, ao final, a proposta foi aprovada em segundo turno com 359 votos favoráveis, 116 contrários e 1 abstenção.

A partir desse resultado, a matéria foi encaminhada para deliberação do Senado Federal, por meio do Ofício nº 1.625/2016/SGM-P (Secretaria Geral da Mesa – Presidência). É interessante notar que, ainda no dia 26, o presidente da Câmara dos Deputados entregou pessoalmente ao presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB/AL), o texto aprovado pela Casa<sup>46</sup>, numa clara demonstração da importância da matéria.

Em sintonia com a literatura de estudos legislativos, evidenciou-se que a negociação e os ajustes aconteceram na Comissão Especial. Em geral, quando há uma matéria de grande relevância para o governo, o presidente da Casa só a coloca em votação quando há uma “margem de segurança” sobre a vitória. E, no caso da PEC do Teto, não houve grande dificuldade em garantir sua aprovação no Plenário, ainda que os embates tenham sido duros na Tribuna.

#### 4.3 A TRAMITAÇÃO NO SENADO FEDERAL

O rito para a tramitação das propostas de Emenda à Constituição no Senado Federal é diferente daquele adotado pela Câmara dos Deputados. De acordo com o Regimento Interno da Câmara Alta, as PECs iniciam pela Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), que se manifesta não apenas pela constitucionalidade, mas por todos os aspectos do projeto, isto é, não se distinguem admissibilidade e mérito.

Uma vez aprovado na CCJ, a matéria segue diretamente para o Plenário, com prazo de cinco sessões para discussão. Na sequência, tem-se as votações em dois turnos, com quórum qualificado (aprovação de, no mínimo, 49 dos 81 senadores). A seguir, detalham-se os principais pontos da tramitação da PEC nº 55/2016 no Senado Federal.

---

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/501199-maia-entrega-a-renan-o-texto-aprovado-da-pec-do-teto-dos-gastos-publicos/>. Acesso em: 11/04/2022.

#### 4.3.1 A Tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal

Recebida no dia 26 de outubro de 2016, a matéria foi imediatamente lida em sessão plenária e distribuída para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Ainda no mesmo dia, o presidente da CCJ, senador José Maranhão (PMDB/MA), designou o relator, senador Eunício Oliveira (PMDB/CE). Em consonância com a estratégia da Câmara dos Deputados, designou-se um relator com vasta experiência legislativa – Eunício Oliveira foi ministro de Estado das Comunicações no período entre 2004 e 2006, além de presidente do Senado Federal no período imediatamente posterior à aprovação da PEC - entre 2017 e 2019.

Já no dia seguinte, 27 de outubro, a matéria foi incluída na ordem do dia da comissão. Em 01 de novembro, o senador Eunício Oliveira (PMDB/CE) apresentou seu relatório, no qual afirmava: *“nosso voto é pela constitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, e, no mérito, por sua aprovação, com a rejeição da Emenda nº 1- CCJ”*.

Do ponto de vista da constitucionalidade, cabe destacar que o relatório se valeu da manifestação do ministro do STF, Luiz Roberto Barroso, ao negar o pedido dos parlamentares da oposição no Mandado de Segurança nº 34.448, que buscava suspender a tramitação da matéria. De acordo com o posicionamento do ministro (inclusive transcrito no relatório):

Não há, na hipótese aqui apreciada, evidência suficiente de vulneração aos mandamentos constitucionais da separação de poderes, do voto direto, secreto, universal e periódico e dos direitos e garantias individuais. 4. A responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas que dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas, e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações (MS 34448 MC / DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Data Decisão: 10/10/2016).

Como explicado, a CCJ, ao contrário da sua comissão equivalente na Câmara dos Deputados, também se manifesta sobre o mérito da matéria e, nesse sentido, o relatório indicou a total concordância com o texto, afirmando inclusive que “o *Novo*

*Regime Fiscal irá revolucionar dramaticamente a forma como o Brasil tratará as contas públicas durante os próximos vinte anos”* (parecer do relator na CCJ).

Neste mesmo dia 01 de novembro foi concedida vista aos senadores Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e Ataídes Oliveira (PMDB/TO) e aprovado pela Presidência - de ofício, em função do acordo de lideranças- o Requerimento para Realização de Audiência Pública (foram apresentados oito requerimentos sobre o assunto). E, na semana seguinte, no dia 08 de novembro, em sessão conjunta com a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) foi realizada audiência pública para debater a matéria. Cabe destacar que outras comissões permanentes do Senado Federal também realizaram audiências públicas para debater a matéria. O Quadro 14 elenca esses eventos.

**Quadro 14** – Audiências Públicas Realizadas nas Comissões Permanentes do Senado Federal para Discussão da PEC nº 55/2016

<b>Data</b>	<b>Comissão</b>	<b>Convidado</b>	<b>Órgão/Organização</b>
16/08/2016	Comissão de Assuntos Econômicos	Mansueto de Almeida	Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda
		Marcos Mendes	Chefe da Assessoria Especial do ministro da Fazenda
		Felipe Rezende	Professor do Departamento de Economia da Hobart and William Smith College, Estados Unidos
		Pedro Linhares Rossi	Professor Doutor do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp).
11/10/2016	Comissão de Assuntos Econômicos	Laura Carvalho	Professora do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP)
		Jessé de Souza	Professor do Departamento de Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF)
		Felipe Salto	Mestre em Administração Pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). <i>Não compareceu</i>
		Mansueto Almeida Júnior	Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda. <i>Não compareceu</i>
25/10/2016	Comissão de Assuntos Econômicos	Felipe Rezende	Professor associado do Departamento de Economia da Hobart and William Smith Colleges
		Waldery Rodrigues Júnior	Coordenador-Geral da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. <i>Não compareceu</i>
		André Calixtre	Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
		Fernando Gaiger	Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
31/10/2016	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Ana Júlia Pires	Estudante
		Wilson Conciani	Conselho Nacional da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif).
		Jaqueline Pasuch	Fórum Nacional de Educação
		Orlando Afonso	Vice-Presidente da Andifes (Associação Nacional

		Valle do Amaral	dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior)
		Carlos Frederico	Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
		Daniel Cara	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
		Priscila Cruz	Presidente-Executiva do Movimento Todos pela Educação
		Luís Fernando Martins	Representante dos alunos do IFB
		Iago Campos	União Nacional dos Estudantes
		Camila Lanes	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
		Rosilene Correa de Lima	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)
		Gibran Ramos Jordão	Federação de Sindicatos de Trabalhadores em Educação das Universidades Brasileiras (Fasubra)
		Fabiano Godinho Faria	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe)
		Alexandre Carvalho	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes)
		Gilson Reis	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee)
		Andréia Araújo	Sindicato Nacional dos Técnicos de Nível Superior das Ifes (Atens)
		-	Ministério da Educação ( <i>Não compareceu</i> )
03/11/2016	Comissão de Assuntos Econômicos	Júlio Miragaya	Presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon)
		Esther Dweck	Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
		Felipe Salto	Instituição Fiscal Independente (IFI) ( <i>Não compareceu</i> )
		-	Representante do Ministério da Fazenda. <i>compareceu</i> )
08/11/2016	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Assuntos Econômicos	Samuel Pessoa	Professor assistente da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas no Rio de Janeiro (EPGE/FGV).
		Pedro Paulo Zaluth Bastos	Professor Associado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
		Guilherme Santos Mello	Professor do Instituto de Economia da UNICAMP e Pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON - UNICAMP).
		Marcos José Mendes	Chefe da Assessoria Especial do Ministério da Fazenda e representante do ministro Henrique Meirelles.
21/11/2016	Comissão de Assuntos Econômicos e Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Sebastião Soares da Silva	Nova Central Sindical de Trabalhadores
		Tiago Beck Kidricki	Coletivo Jurídico da Federação Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio Grande do Sul (FETAPERGS), do Acompanhamento legislativo do Conselho Federal da OAB, Vice-Presidente da Comissão de Previdência Social da OAB/RS.
		João Marcos de Souza	Presidente em exercício da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital
		Guilherme Costa Delgado	Pesquisador aposentado do Ipea, especialista em Política de Desenvolvimento e Previdência Rural.
		Maria Lucia Fattorelli	Coordenadora-Geral da Auditoria Cidadã da Dívida Pública

		Floriano Martins de Sá Neto	Vice-Presidente da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip).
		Diego Cherulli	Vice-Presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB/DF.
		Carlos Fernando da Silva Filho	Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho (Sinait).
		Saulo Arcângeli	Central Sindical e Popular (Conlutas).
		Rudinei Marques	Presidente do Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas do Estado (Fonacate).
		João Paulo Ribeiro	Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB)
		Gilson Costa Matos	Diretor da Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (Cobap).
		Alfredo Portinari Maranca	Presidente do Sindicato dos Agentes Fiscais de Rendas do Estado de São Paulo (Sinafresp)
		André dos Santos Gonçalves	Diretor da Organização Social da Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (Fasubra)
24/11/2016	Comissão de Assuntos Econômicos	Eduardo Fagnani	Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas
		Vanessa Petrelli Corrêa	Professora da Universidade Federal de Uberlândia e Diretora do Instituto de Economia
		Ana Júlia	Estudante Secundarista
		Jaqueline Pasuch	Fórum Nacional de Educação
		Orlando Afonso Valle do Amaral	Vice-Presidente da Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior)
		Carlos Frederico	Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
		-	Ministério da Educação. <i>(Não compareceu)</i>
28/11/2016	Comissão de Assuntos Econômicos	Dr <sup>a</sup> Élide Graziane	Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo
		Pedro Celestino da Silva Pereira Filho	Presidente do Clube de Engenharia
		Ricardo Lodi	Professor da Faculdade de Direito da Universidade Estado do Rio de Janeiro
		Rodrigo Orair	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
		Henrique Freitas	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco)
		Paulo Gil Holch Introini	Instituto da Justiça Fiscal

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

Na reunião seguinte, no dia 09 de novembro, o relator, senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), apresentou novo relatório mantendo o entendimento anterior

(constitucionalidade da matéria e aprovação no mérito) e com posicionamento contrário às emendas apresentadas.

Haviam sido apresentadas 59 emendas. No entanto, como pontuado pelo senador João Capiberibe (PSB/AP), havia clara orientação do governo no sentido de que o texto aprovado na Câmara não fosse alterado (uma vez que isso implicaria uma nova rodada de votação naquela Casa):

“As propostas que vêm do Executivo - e isso é uma coisa grave para o parlamento - não podemos alterar em uma vírgula. Isso não é um regime democrático. Se nós não pudermos alterar as propostas que vêm do Executivo, isso se chama imposição, e nós estamos aceitando fazer o que é mandado pelo Poder Executivo (CAPIBERIBE, Senador, na reunião de 9 nov. 2016, na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal).”

Seguindo o procedimento anterior, o Anexo V da tese lista integralmente as emendas propostas e os autores. O Quadro 15 sintetiza as emendas oferecidas na CCJ do Senado.

**Quadro 15** – Emendas apresentadas na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal – PEC nº 55/2016

Nº	Autor	Tema da Emenda
1	Gleisi Hoffmann (PT/PR)	Referendo popular sobre o Teto.
2	Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Exclusão do Teto das despesas com saúde e educação.
3	Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Referendo popular sobre o Teto.
4	Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Resultado primário igual a zero.
5	Ângela Portela (PT/RR)	Limite para despesas financeiras.
6	Ângela Portela (PT/RR)	Limite para despesas financeiras.
7	Ângela Portela (PT/RR)	Exclusão do teto das despesas com financiamento estudantil e com bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior.
8	José Pimentel (PT/CE)	Altera o prazo de duração do Teto.
9	José Pimentel (PT/CE)	Limite para despesas financeiras.
10	José Pimentel (PT/CE)	Exclusão do Teto das despesas com saúde, educação, benefícios da previdência social e prioridades da LDO.
11	José Pimentel (PT/CE)	Permitir revisão geral do salário dos servidores públicos.
12	José Pimentel (PT/CE)	Permitir o reajuste do salário-mínimo acima da inflação.
13	José Pimentel (PT/CE)	Exclusão do Teto das despesas com saúde e educação.
14	José Pimentel (PT/CE)	Tributação sobre lucros e dividendos.
15	Lindbergh Farias (PT/RJ)	Correção do Teto pelo IPCA e PIB.
16	Lindbergh Farias (PT/RJ)	Permitir o reajuste do salário-mínimo acima da inflação.
17	Lindbergh Farias (PT/RJ)	Limite para despesas financeiras.
18	Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	Limite para despesas financeiras.
19	Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM)	1. Correção do Teto pelo IPCA e PIB. 2. Exclusão do teto das despesas com saúde, educação e ciência e tecnologia e subsídios e com

		repasse a estados, Distrito Federal e municípios de programações relativas à segurança pública, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação e transporte coletivo urbano. 3. Limites para as despesas financeiras
20	Vanessa Graziotin (PCdoB/AM)	Permitir o reajuste do salário-mínimo acima da inflação.
21	Vanessa Graziotin (PCdoB/AM)	Permitir reajustes para os servidores públicos.
22	Paulo Paim (PT/RS)	Limite para despesas financeiras.
23	Paulo Paim (PT/RS)	Limite para despesas financeiras.
24	Paulo Paim (PT/RS)	Limite para despesas financeiras.
25	Paulo Paim (PT/RS)	Limite para despesas financeiras.
26	Paulo Paim (PT/RS)	Exclusão do Teto das despesas com benefícios da Previdência Social.
27	Paulo Paim (PT/RS)	Exclusão do Teto das despesas com seguridade social.
28	Paulo Paim (PT/RS)	Limite para despesas financeiras.
29	Paulo Paim (PT/RS)	Não permitir a compensação dos limites entre os Poderes.
30	Paulo Paim (PT/RS)	Exclusão do Teto das despesas com saúde e educação.
31	Paulo Paim (PT/RS)	Limite para despesas financeiras.
32	Paulo Paim (PT/RS)	Permitir que o legislativo possa alterar os valores do serviço da dívida na proposta orçamentária.
33	Paulo Paim (PT/RS)	Qualificação das empresas estatais que estão fora do Teto.
34	Vanessa Graziotin (PCdoB/AM)	Criação de válvulas de escape.
35	Hélio José (PMDB/DF)	Exclusão do Teto das despesas com as administrações tributárias e do reajuste do funcionalismo já contratado.
36	Ângela Portela (PT/RR)	Repartição do resultado do superávit primário mensal advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
37	Ângela Portela (PT/RR)	Exclusão do Teto da despesa de capital com investimentos públicos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
38	Ângela Portela (PT/RR)	Exclusão do Teto das despesas com benefícios da Previdência Social.
39	Ângela Portela (PT/RR)	Exclusão do Teto das despesas com saúde, educação e assistência social.
40	Lindbergh Farias (PT/RJ)	Exclusão do Teto das despesas para Implantação das Defensorias Públicas.
41	Lindbergh Farias (PT/RJ)	Repartição do resultado do superávit primário mensal advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
42	Paulo Paim (PT/RS)	Altera o prazo de duração do Teto.
43	Dário Berger (PMDB/SC)	Exclusão do Teto das despesas com saúde e educação.
44	Dário Berger (PMDB/SC)	Altera o prazo para correção das despesas com saúde e educação.
45	João Capiberibe (PSB/AP)	Altera o prazo de duração do Teto.
46	João Capiberibe (PSB/AP)	Qualificação das empresas estatais que estão fora do Teto.
47	João Capiberibe (PSB/AP)	Referendo popular sobre o Teto.
48	João Capiberibe (PSB/AP)	Exclusão do Teto das despesas com saúde e educação.
49	Fátima Bezerra (PT/RN)	Permitir reajustes para os servidores públicos.
50	Fátima Bezerra (PT/RN)	Exclusão do Teto das despesas com saúde, educação e assistência social.
51	Fátima Bezerra (PT/RN)	Manutenção dos pisos subnacionais de educação.
52	Fátima Bezerra (PT/RN)	Repartição do resultado do superávit primário mensal advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
53	Humberto Costa (PT/PE)	Tributação sobre lucros e dividendos e destinação para a

		saúde.
54	Humberto Costa (PT/PE)	Exclusão do Teto das despesas com saúde, educação e assistência social.
55	Humberto Costa (PT/PE)	Altera início da vigência do Teto.
56	Humberto Costa (PT/PE)	Exclusão do teto da despesa de capital com investimentos públicos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
57	Humberto Costa (PT/PE)	Exclusão do Teto das despesas com saúde, educação e assistência social.
58	Lindbergh Farias (PT/RJ)	Alterações no Sistema Tributário
59	Paulo Paim (PT/RS)	Preservar a autonomia administrativa, operacional e financeira dos demais Poderes.

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

As emendas seguem a numeração conferida pelo Senado Federal e referem-se à ordem em que foram apresentadas. Cabe destacar que um mesmo senador pode apresentar mais de uma emenda sobre o mesmo tema. A categorização dessas emendas em temas é importante porque sinaliza quais os pontos da PEC despertaram maior controvérsia e interesse por parte dos parlamentares. Por exemplo, o senador Paulo Paim (PT/SP) propôs 7 emendas versando sobre a instituição de limites para as despesas financeiras, como será visto adiante, essa foi uma das principais críticas da oposição à PEC do Teto de Gastos – a compressão das despesas primárias e a ausência de qualquer restrição às despesas financeiras.

Em relação aos votos em separado, estes foram apresentados pelos senadores Roberto Requião (PMDB/PR) e Randolfe Rodrigues (Rede/AP), os quais fizeram suas respectivas leituras. Durante a leitura do voto em separado pelo senador Requião, constatado o baixo quórum, a senadora Gleisi Hoffman (PT/PR) chegou a pedir sua verificação, mas o pedido não foi aceito pelo presidente da Comissão, senador José Maranhão (PMDB/MA). Sendo assim, nesta reunião da CCJ do dia 09 de novembro, a Comissão aprovou, em votação simbólica, o relatório do senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), que passou a constituir o parecer da CCJ, favorável à proposta e contrário às Emendas 1 a 59.

Dessa maneira, a matéria seguiu para o Plenário da Casa, sendo incluída na ordem do dia da sessão realizada no dia 17 de novembro, para a primeira sessão de discussão.

No Senado Federal, ao contrário do que se verificou na Câmara dos Deputados, houve um maior protagonismo da oposição. Como já mencionado anteriormente, isso ocorreu porque a presidência de uma importante comissão (CAE) era de uma

parlamentar do PT (a senadora Gleisi Hoffman) que, com isso, conseguiu aprovar vários Requerimentos para Realizações de Audiências Públicas. Novamente, em diálogo com a literatura sobre estudos legislativos, mostra-se a importância dos líderes e presidentes de comissão para o andamento das matérias.

#### 4.3.2 A Tramitação no Plenário do Senado Federal

No dia 17 de novembro, observado o interstício regimental, o plenário do Senado Federal realizou a primeira sessão de discussão da PEC do Teto de Gastos. De acordo com o regimento interno da Casa, a matéria tem que constar da Ordem do Dia durante cinco sessões deliberativas, em fase de discussão em primeiro turno, quando poderão ser oferecidas emendas assinadas por no mínimo um terço da composição do Senado.

Conforme apontado pelos senadores José Aníbal (PSDB/SP) e durante a sessão do 17, na noite anterior houve um jantar no Palácio do Alvorada com o senador Benedito de Lira (PP/AL)<sup>47</sup> Presidente Michel Temer e ministros para “*dar curso à política de reformas*”<sup>48</sup>. Durante o jantar, o economista José Márcio Camargo fez uma apresentação sobre a situação econômica do país. Assim como ocorreu durante o processo de discussão do tema na Câmara dos Deputados, o Poder Executivo se envolveu diretamente na articulação da PEC, inclusive com o Presidente Temer utilizando seu capital político para garantir uma rápida aprovação<sup>49</sup>.

Em 18 de novembro ocorreu a segunda sessão de discussão em primeiro turno. Durante a Ordem do Dia não houve deliberação e a palavra foi concedida aos parlamentares que quisessem se pronunciar sobre a PEC nº 55/2016. Foi uma sessão esvaziada na qual, após o fim da Ordem do Dia, só estavam presentes a senadora Fatima Bezerra (PT/RN), a senadora Gleisi Hoffman (PT/PR), o senador Hélio José (PMDB/DF) e o senador Elmano Ferrer (PTB/PI).

---

<sup>47</sup> Fonte: Notas Taquigráficas da Sessão no Plenário do dia 17 de novembro.

<sup>48</sup> Fonte: Notas Taquigráficas da Sessão no Plenário do dia 17 de novembro, página 7.

<sup>49</sup> Fonte disponível em: <https://www.correiopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/temer-recebe-senadores-por-apoio-%C3%A0-pec-do-teto-de-gastos-em-meio-a-protesto-1.217183>. Acesso em: 02/05/2022; e: <https://g1.globo.com/politica/noticia/jantar-em-que-temer-pediu-apoio-ao-teto-de-gastos-custou-r-35-mil-diz-planalto.ghtml>. Acesso em: 02/05/2022.

No dia 21 de novembro transcorreu a terceira sessão de discussão em primeiro turno, com os senadores da situação e da oposição alternando-se para se pronunciarem sobre a matéria.

No dia 22 de novembro realizou-se uma sessão temática no Plenário para discussão da matéria, assim como a quarta sessão de discussão em primeiro turno. Foram convidados a falar sobre o tema Mansueto Facundo de Almeida Júnior - Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda; Luiz Gonzaga Belluzzo - professor e economista; Armando Castelar - professor do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas; Fernando Monteiro Rugitsky - professor do departamento de economia da USP.

Após a fala dos expositores, os parlamentares usaram a palavra para dúvidas e posicionamentos. É importante destacar que também ocorreu neste dia uma reunião do Presidente Temer com 24 pessoas, dentre governadores, vice-governadores e secretários de Fazenda e, nesta ocasião, além da questão das finanças subnacionais, foi discutido o *“Pacto pela Austeridade e pelo Crescimento Econômico”*<sup>50</sup>. Sobre tal reunião, cabe mencionar que os governadores têm um papel relevante em temas fiscais, conforme apontado por Pinheiro e Araújo (2021), Pinheiro (2018) e Avelino (2021).

No dia 23 de novembro ocorreu a quinta e última sessão de discussão em primeiro turno, com manifestações contrárias e a favor da PEC nº 55/2016.

Dando sequência à tramitação, em 29 de novembro a matéria foi incluída na Ordem do Dia da sessão deliberativa para votação, em primeiro turno. Em Plenário foram apresentadas seis emendas – listadas no Anexo VI, ao fim da tese. No entanto, apenas duas tiveram o apoio necessário para a convalidação delas – Emendas 64 e 65. A primeira intentava criar um limite individualizado para as despesas financeiras e a segunda pleiteava a realização de um referendo popular sobre o Teto de Gastos.

O relator, senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), proferiu seu parecer de plenário sobre as emendas, concluindo-se contrariamente a ambas. O Partido dos Trabalhadores e o Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (composto pelos seguintes partidos PT, PSB, PPS e PCdoB) apresentaram destaques. Sendo assim, votou-se primeiramente o texto, ressalvadas as emendas e os destaques, com o seguinte resultado: 61 votos para “Sim”, 14 para “Não” e 1 voto do Presidente, totalizando 76

---

<sup>50</sup> Fonte disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/estados-fecham-com-governo-federal-pacto-pelo-equilibrio-das-contas.html>. Acesso em: 02/05/2022; e: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/23/politica/1479857557\\_071833.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/23/politica/1479857557_071833.html). Acesso em: 02/05/2022.

votos. Na sequência, as emendas e os destaques foram rejeitados. Dessa forma, a PEC nº 55/2016 foi aprovada em primeiro turno, sem alterações.

Considerando o interstício previsto no regimento interno do Senado Federal, foi marcado para o dia 7 de dezembro a votação em segundo turno. Contudo, nas sessões da Casa que ocorreram entre essas datas, o tema do Teto de Gastos continuou a ser debatido pelos senadores em Plenário e, em 05 de dezembro, houve a primeira sessão de discussão, em segundo turno.

Como em 07 de dezembro não houve sessão do Senado Federal, foi apenas no dia 08 de dezembro que a PEC nº 55/2016 foi objeto da segunda sessão de discussão, em segundo turno. Ainda neste dia foi convocada uma sessão extraordinária e, com isso, ocorreu a terceira sessão de discussão, em segundo turno. A oposição apresentou questão de ordem quanto à discussão de PEC em sessão extraordinária, mas o Presidente indeferiu o pedido.

No dia 13 de dezembro tem-se a votação em segundo turno da PEC nº 55/2016. Os senadores da oposição ainda tentaram apresentar Requerimentos para Retirada da de Pauta ou adiamento da discussão, mas não foram bem-sucedidos. Assim, foi aprovada a proposta, em segundo turno, ressalvados os destaques, com o seguinte resultado: 53 votos “Sim” e 16 votos “Não”. Ou seja, os destaques não prosperaram.

Já no dia 15 de dezembro aconteceu a sessão conjunta do Congresso Nacional destinada à promulgação da Emenda Constitucional nº 95. Não foram realizadas alterações no texto encaminhado pela Câmara dos Deputados. Tal procedimento evidencia a articulação realizada pelo Poder Executivo, que tinha pressa em aprovar a nova regra para que o orçamento de 2017 já fosse executado sob as novas regras instituídas pela Emenda Constitucional, sendo que, caso o Senado fizesse alguma alteração no mérito, o texto deveria retornar para a Câmara dos Deputados por conta das regras regimentais.

Cabe destacar, também, que a matéria “passou” com facilidade pelas duas Casas Legislativas. A Tabela 1, em sintonia com a literatura (ARNOLD, 1990; LIMONGI, 1994; ARAÚJO E SILVA, 2012; 2013), cumpriu mostra que o Poder Executivo conseguiu maiorias robustas nos dois turnos de discussão, com o posicionamento favorável variando entre 75% e 81%.

**Tabela 1** – Resultados das Votações em Plenário do Texto Principal da PEC do Teto de Gastos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Documento	Lócus	Casa	Votação			Ausentes	Total Membros	% Votos Favoráveis
			Sim	Não	Abstenção			
Texto da PEC – 1º. Turno	Plenário	Câmara	366	111	2	34	513	76%
Texto da PEC – 2º. Turno	Plenário	Câmara	359	116	2	36	513	75%
Texto da PEC – 1º. Turno	Plenário	Senado	61	14	-	6	81	81%
Texto da PEC – 2º. Turno	Plenário	Senado	53	16	-	12	81	77%

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração Própria.

Os dados apresentados na tabela acima mostram a “facilidade” com que a matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A base governista votou alinhada ao Poder Executivo e “entregou” os votos necessários à aprovação da matéria. Cabe destacar, todavia, a diminuição do quórum de senadores para votação em segundo turno, na primeira sessão de votação foram apenas 6 ausentes, já na segunda, 12 parlamentares não comparecerem, o que parece sugerir que o custo de votar a favor a PEC tenha aumentado. Uma estratégia usual de congressistas da base que querem se abster de votações polêmicas é faltar à sessão, dessa forma, sua “digital” não fica associada àquela matéria e, ao mesmo tempo, tempo ele não tem o desgaste com Governo e com os líderes da coalizão de votar contra. Arnold (1990) aponta que dificultar a rastreabilidade do posicionamento dos parlamentares é uma estratégia comum quando se tem matérias polêmicas.

A tramitação no plenário do Senado Federal, em sintonia com a literatura de estudos legislativos (ARNOLD, 1990; ARAÚJO E SILVA, 2012; 2013), mostra a relevância das elites parlamentares para a aprovação das matérias. É o presidente da Casa, em conjunto com o líder do governo e relator da matéria que dita não apenas “forma” e o “conteúdo”, mas também o *timing* de sua tramitação e votação (ARNOLD, 1990; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; NICOLAU, 2004; PEREIRA; MUELLER, 2002).

No Senado Federal, só foi possível aprovar a PEC em um curto espaço de tempo porque houve acordo entre os líderes (inclusive da oposição) para instituição de um calendário especial. Da mesma forma, a oposição só conseguiu realizar 9 audiências públicas na CAE porque essa importante Comissão era presidida por uma senadora da

oposição (Gleisi Hoffman do PT/PR). Os líderes também têm papel fundamental na construção da narrativa, pois são eles que muitas vezes se reúnem com os representantes do Executivo em busca de argumentos que tornem as matérias mais “palatáveis”.

O relator, por sua vez, é quem irá negociar com o Poder Executivo, com os parlamentares da base e com os da oposição o texto a ser votado. No caso da PEC do Teto de Gastos, já na Câmara ficou claro que não seria possível sua aprovação com a retirada dos mínimos constitucionais da saúde e da educação. Dessa forma, em seu substitutivo, o relator Darcísio Perondi (PMDB/RS) incorporou uma nova regra.

A seguir, os capítulos 5, 6 e 7 apresentam como cada uma das condições propostas no modelo analítico os vieses informacionais pró-curto prazo, a incerteza política de longo prazo e a atuação dos grupos de interesses organizados foram superadas (ou mitigadas) no processo de aprovação da PEC do Teto de Gastos.

Buscou-se com esse capítulo realizar um relato cronológico do processo legislativo envolvendo a aprovação da PEC do Teto de Gastos, ao mesmo tempo em que foram sugeridas possíveis conexões com a literatura da Ciência Política (ARNOLD, 1990, ARAÚJO E SILVA, 2012; 2013) o modelo analítico utilizado (baseado em JACOBS, 2011; 2016).

Optou-se por essas “breves pinceladas” porque os capítulos seguintes dedicam-se a aprofundar as conexões, dessa forma, se avaliou que ficaria repetitivo expor os argumentos repetidas vezes. Ao mesmo tempo, considerou-se que seria importante para leitor ter um panorama sobre os caminhos que devem ser percorridos para a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição, além de conhecer alguns dos instrumentos regimentais que podem ser utilizados tanto pela oposição quanto pela situação para acelerar ou retardar a tramitação de uma proposição.

## CAPÍTULO 5 – OS VIESES INFORMACIONAIS PRÓ-CURTO PRAZO

Como apresentado nos capítulos anteriores, o presente trabalho busca explicar os fatores que possibilitam a aprovação, pelo Legislativo, de propostas nas quais há imposição de custos no curto prazo com vistas à (possível) obtenção de benefícios no longo prazo. Para tanto foram identificadas três variáveis-chave a serem investigadas, as quais podem dificultar o alcance desses resultados: os vieses informacionais pró-curto prazo, a incerteza política de longo prazo e a atuação dos grupos de interesses organizados. Para cada uma dessas variáveis são consideradas o cenário institucional, a estrutura da política pública e a interação entre eles.

Neste capítulo, o ponto focal são os obstáculos que devem ser superados considerando os vieses informacionais pró-curto prazo; busca-se verificar a aderência do modelo analítico, apresentado no Capítulo 3, ao processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a qual instituiu um limite para o crescimento das despesas primárias do governo Federal a partir do ano de 2017; bem como é apresentada a discussão sobre os resultados obtidos, fazendo, inclusive, sugestões para futuros aperfeiçoamentos do modelo.

Conforme apontado por Jacobs (2011; 2016), um conjunto de condições operam no sentido de favorecer que o curto prazo tenha um peso maior na tomada de decisões, ponto este que também está documentado pela literatura de análise comportamental (KAHNEMAN; TVERSKY, 1984; THALER, 1980). Tais fatores são cognitivos (a dificuldade do ser humano em processar muitas informações ao mesmo tempo), institucionais (as regras eleitorais que estão postas), econômicos (as incertezas sobre os resultados de longo prazo), dentre outros. No entanto, em determinadas situações, essas condições conseguem ser superadas, e medidas do tipo *policy investment* são aprovadas.

A seguir, com base no modelo analítico apresentado no Capítulo 3, analisa-se o caso da EC nº 95, de 2016, como se deu a configuração do cenário institucional e a estrutura dessa política pública, e busca-se investigar como esses fatores foram superados (ou, pelo menos, mitigados).

## 5.1 CENÁRIO INSTITUCIONAL

Jacobs (2011; 2016) lista dentre as condições que facilitam o investimento na política pública a ocorrência de autoridade fragmentada, de instituições deliberativas, de limites ao mandato e de instituições eleitorais que favoreçam o incumbente. E, dada a realidade brasileira do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; NICOLAU, 2004), considerou-se também a existência de instituições que favorecem a centralização do processo decisório interno do legislativo, com a delegação de amplos poderes às elites parlamentares (presidentes de comissão, relatores e líderes).

A existência de autoridade fragmentada facilitaria a aprovação de *policy investments* na medida em que não seria possível responsabilizar um único ator pela imposição dos custos no curto prazo (o que tende a ser bastante impopular). A partir de Jacobs (2011; 2016) e, considerando a realidade brasileira foram analisados os seguintes elementos envolvidos em tal fragmentação: a separação entre os poderes, o federalismo, o bicameralismo, a representação proporcional, a hiperfragmentação partidária e as regras internas do parlamento. A seguir, discute-se como cada um desses elementos se inseriu na aprovação da PEC do Teto de Gastos.

Em relação à separação entre os poderes, temos, no Brasil, a separação clássica proposta por Montesquieu: Executivo, Legislativo e Judiciário, com a atribuição de funções típicas a cada um deles e uma esfera de sobreposição notadamente quanto ao poder de iniciativa e de sanção de proposições legislativas pelo Executivo e ao controle legislativo das atividades do governo. Ao Executivo compete primariamente executar as políticas públicas; ao Legislativo, propor leis e fiscalizar a implementação das políticas públicas; e, ao Judiciário, aplicar as leis.

Do ponto de vista fiscal, tradicionalmente se enxerga, no Executivo, uma postura mais conservadora que busca garantir um equilíbrio nas contas públicas, enquanto o parlamento é considerado esbanjador. Ainda que essa seja a visão dominante, algumas ressalvas merecem ser feitas. Todos os projetos de ajuste fiscal propostos pelo Executivo foram aprovados, desde o Plano Real, em 1994, até o Teto de Gastos, em 2016, independentemente de serem Propostas de Emenda à Constituição, Leis Complementares ou Leis Ordinárias (Quadro 16). Durante o processo de tramitação da

PEC do Teto de Gastos essa “responsividade” do Legislativo foi ressaltada por diversos parlamentares<sup>51</sup>.

**Quadro 16** – Principais Medidas Legislativas Relacionadas à Pauta Fiscal Federal, de 1993 a 2016<sup>52</sup>

Ano	Medida	Instrumento
1993	Dívida Pública	Emenda Constitucional n° 3
1994	Fundo Social de Emergência (FSE)	Emenda Constitucional de Revisão (ECR) n.º 1
1995	Limites para Despesas com Pessoal - Lei Camata I	Lei Complementar n° 82
1996	Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	Emenda Constitucional n° 10
1998	Reforma Administrativa <sup>53</sup>	Emenda Constitucional n° 19
1998	Meta de Resultado Primário no âmbito do Programa de Estabilização Fiscal (PEF)	Medida Provisória n° 1.716 (alterava a LDO 1999, Lei 9.692, de 1998).
1999	Lei Camata II	Lei Complementar n° 96
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal	Lei Complementar n°101
2000	Desvinculação das Receitas da União (DRU) <sup>54</sup>	Emenda Constitucional n° 27
2000	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Emenda Constitucional n° 31
2009	Altera a LRF	Lei Complementar n°131
2014	Altera a LRF	Lei Complementar n°148
2016	Novo Regime Fiscal.	Emenda Constitucional n° 95

Fonte: Sites da Presidência, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Elaboração própria.

Verifica-se que essa pauta fiscal foi mais ativa até a promulgação da LRF, com sucessivas medidas para reorganização das finanças centrais. Em certo nível, tais eventos foram pavimentando o caminho para a tramitação relativamente rápida e “tranquila” da Lei Complementar n° 101. Ao mesmo tempo, observa-se uma multiplicidade de instrumentos legislativos: foram mobilizadas Emendas Constitucionais (7), Leis Complementares (5) e Medida Provisória (1).

Sobre este período entre 1993 e 2016, avalia-se que a principal derrota do governo na agenda fiscal mais ampla foi a rejeição da PEC que propunha o retorno da

<sup>51</sup> Deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), na reunião da Comissão Especial da PEC 241, na Câmara dos Deputados, em 24/08/2016 declarou: “Quando é chamado, Congresso responde: Esta Casa, em momentos de crise — e vou lembrá-los — esta Casa respondeu pelo Plano Real, nós, Parlamentares, respondemos por isso. Nós respondemos também, em 2000, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que chegou tarde”.

<sup>52</sup> Não foram consideradas as diversas medidas relacionadas às finanças estaduais e às questões tributárias.

<sup>53</sup> Essa emenda constitucional foi incluída, porque seu artigo 30 previu: “O Projeto de Lei Complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda”. Essa Lei Complementar é justamente a LRF.

<sup>54</sup> A DRU foi sendo sucessivamente prorrogada. Está em vigor a Emenda Constitucional n° 93/2016, que a prorroga até 2023.

CPMF, em 2007 – faltaram apenas quatro votos no Senado Federal. Ao mesmo tempo, as propostas de reforma tributária não avançaram, situação que se mantém até hoje. Ou seja, aparentemente o Congresso é muito mais refratário em aprovar medidas relacionadas à pauta da arrecadação do que aquelas pertinentes à despesa. Uma das explicações a esta postura, conforme apontado por Avelino (2021), decorre dos impactos federativos da tributação, havendo, nesses casos, forte mobilização de governadores e prefeitos. Inclusive durante a discussão da PEC nº 241/2016 a possibilidade de estender aos estados a imposição de um limite para as despesas primárias foi rapidamente descartada.

Do ponto de vista da divisão territorial, somos uma federação, o que significa a existência de centros de poder com autonomia política, administrativa e financeira. É um modelo que se distingue do Estado Unitário, onde há um governo central que é anterior e superior às demais instâncias políticas locais. O federalismo brasileiro caracteriza-se pela existência de três instâncias, a União, os Estados e os Municípios, cada uma com competências privativas e capacidade arrecadatória própria. O Distrito Federal é uma exceção, une atribuições de Estados e Municípios. Esse formato, próprio do Brasil, favoreceu a descentralização das políticas públicas, com os municípios assumindo a provisão dos serviços de atenção primária à saúde, educação infantil e assistência social, ao mesmo tempo em foram gerados incentivos à fragmentação, com uma grande multiplicação do número deles. O país tem 5.570 municípios, número que vem sendo contido pela inexistência da lei complementar regulamentadora do art. 18, § 4º, da Constituição.

Conforme apontado por Pinheiro e Araújo (2021), os interesses federativos são fundamentais para compreensão do processo legislativo, com as bancadas estaduais e os governadores assumindo relevante papel nas discussões em que há impacto em seus territórios. No caso da PEC do Teto de Gastos não se observou, a partir da leitura dos documentos do *corpus*, uma atuação mais incisiva desses atores. Uma das explicações é que as regras propostas pelo Novo Regime Fiscal eram atinentes apenas à União. As tentativas de incluir os Estados não prosperaram. Segundo a Secretária do Tesouro

Nacional à época, Ana Paula Vescovi, havia interesse em encaminhar outra PEC para limitar os gastos estaduais, todavia, não existia consenso entre os governadores<sup>55</sup>.

No bicameralismo brasileiro, as funções legislativas se dividem entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Na primeira, estão os 513 deputados, eleitos pelo sistema proporcional, representando o povo; mas também escolhidos a partir da lógica estadual; na segunda, encontram-se os 81 senadores, eleitos pelo sistema majoritário, representando os Estados e o Distrito Federal e exercendo o papel de Casa revisora para todos os temas. O Senado conta com algumas atribuições privativas, como as sabatinas de indicações de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), embaixadores e diretores de agências reguladoras. No âmbito fiscal, cabe ao Senado dispor sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nesse sentido, junto com a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) é uma das mais importantes da Casa.

A discussão do Novo Regime Fiscal (NRF) iniciou-se na Câmara dos Deputados por se originar de um projeto de emenda à Constituição apresentado pelo Chefe do Poder Executivo federal e, como apresentado anteriormente, após a declaração de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJC) formou-se uma Comissão Especial, o que conferiu celeridade à tramitação. No Senado Federal, o NRF, observando as regras regimentais, tramitou apenas pelas CCJ e seguiu diretamente para o Plenário – inclusive, em diversos momentos os senadores da oposição questionaram a ausência de discussão na CAE<sup>56</sup>. A Tabela 2 apresenta os *locus* em que o Teto foi discutido nas duas Casas, bem como o número de dias que tramitou.

**Tabela 2** – Tramitação do Novo Regime Fiscal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

Câmara dos Deputados	Número de dias	Senado Federal	Número de dias
Comissão de Constituição e Justiça	54	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	14
Comissão Especial	56	-	-

<sup>55</sup> Fonte disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574\\_221053.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/10/politica/1476125574_221053.html); [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/12/02/interna\\_politica.829491/ainda-ha-detalhes-do-pacto-de-austeridade-a-serem-acertados-diz-gover.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/12/02/interna_politica.829491/ainda-ha-detalhes-do-pacto-de-austeridade-a-serem-acertados-diz-gover.shtml). Acesso em: 03/05/2022.

<sup>56</sup> Em 2016, a CAE era presidida pela senadora Gleisi Hoffman (PT/PR), declarada opositora da medida.

Plenário	15	Plenário	27
Total	125		41

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Como pode ser observado na Tabela 2, a tramitação consumiu muito mais tempo na Câmara dos Deputados do que no Senado Federal. Isso se deu, primeiramente, porque a discussão da matéria e a negociação dos pontos de conflito foram realizadas de maneira conjunta. Foi construído um texto de consenso entre deputados e senadores para evitar que alguma alteração no Senado Federal obrigasse a matéria a retornar para a Câmara e, conseqüentemente, atrasasse a entrada em vigor do Teto. Tal expediente (negociação conjunta) tem se tornado comum no processo legislativo, o que, ao mesmo tempo, amplia a necessidade de coordenação da base. Na avaliação do entrevistado 5: *“a discussão ficou quase toda na Câmara. Quando chegou no Senado, já chegou pra aprovar”* (sic).

O segundo ponto a “apressar” a votação no Senado foi a proximidade do encerramento do ano legislativo (que acontece em 22 de dezembro), não havendo, portanto, tempo hábil para prolongar a discussão. Essa preocupação com o prazo levou inclusive à aprovação pelos líderes (inclusive da oposição) de um calendário especial para tramitação da PEC nesta Casa. Em teoria, o bicameralismo proporciona discussões mais adensadas, com os diferentes atores mobilizando suas bases e diversificando as estratégias. Na prática, a depender da “força” do bloco situacionista, os prazos são diferenciados e as matérias são aprovadas rapidamente.

No contexto da autoridade fragmentada, o próximo elemento a ser analisado é a representação proporcional. Cada país possui um conjunto de regras que definem como os eleitores fazem suas escolhas e como os votos são apurados, contados, agregados e convertidos em mandatos – o que chamamos de sistemas eleitorais (NICOLAU, 2004). De maneira geral, os sistemas são classificados em três grupos: proporcional, majoritário e misto. Segundo Nicolau (2004), o sistema proporcional garante a representatividade dos diversos segmentos sociais no Legislativo, observando a proporcionalidade entre o número de votos obtidos e o número de cadeiras preenchidas na Casa Legislativa; o majoritário privilegia o mais votado, pois o *“vencedor leva tudo”*; enquanto o sistema misto busca uma combinação entre os dois anteriores. Como anteriormente explicado, o sistema proporcional pode ser de lista aberta ou fechada; no

primeiro caso, o próprio eleitor define a lista e, no segundo, é o partido que determina previamente a ordem.

No Brasil, os deputados federais, os estaduais e os vereadores são eleitos pelo sistema proporcional com lista aberta; o presidente, os governadores e os senadores, pelo majoritário. Para Queiroz (2021)<sup>57</sup>, a existência de lista aberta na eleição proporcional tem dois efeitos negativos principais que dificultariam a governabilidade: o estímulo à atuação individual, tanto durante a campanha quando do exercício do mandato; e a fragmentação partidária, dada a multiplicidade de partidos.

Na eleição de 2014, 28 partidos tinham representação partidária no Legislativo brasileiro<sup>58</sup>. E, segundo Rebello (2015), a multiplicidade de partidos dificulta a responsabilização individual do parlamentar, pois, dada a fragmentação, é difícil (e custoso) saber qual é a coalizão e quem faz parte dela. Nesse sentido, o impacto de medidas impopulares ficaria muito mais com o Poder Executivo do que com o Legislativo.

Além da ocorrência da autoridade fragmentada, um dos argumentos apresentados por Jacobs (2016) é que a ocorrência de instituições deliberativas, nas quais os diferentes atores podem negociar os rumos das políticas públicas, tendem a favorecer a adoção de resultados nos quais o longo prazo é privilegiado. Em tais situações, seria possível o compartilhamento de informações, a busca de consensos e a formação de alianças com vistas à implementação de soluções de longo prazo.

Como mencionado anteriormente, em que pesem as experiências participativas nacionais, no campo da política fiscal esses avanços não foram tão nítidos. Primeiramente, o Conselho de Gestão Fiscal previsto pela Lei Complementar nº 101/2000 nunca chegou a ser instituído. Tal conselho deveria ser um espaço para concertação entre os atores nacionais e subnacionais no tocante às normas gerais de consolidação das contas públicas, como balanços contábeis e relatórios fiscais exigidos

---

<sup>57</sup> Cabe ressaltar que a literatura sobre o presidencialismo de coalizão no caso brasileiro divide-se, grosso modo, em duas vertentes. Na primeira, considera-se que as instituições do sistema político (presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional) imputam um alto custo para governabilidade, com tendência à paralisia (MAINWARING, 1993; AMES, 2003); a segunda vertente avalia que o governo dispõe de uma “caixa de ferramentas” que permite a coordenação entre o Executivo e o Legislativo, assegurando a governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002).

<sup>58</sup> Fonte disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/10/confira-como-ficou-a-nova-composicao-da-camara-dos-deputados-por>. Acesso em: 10/05/2022.

pela legislação. E, conforme apontam Afonso e Ribeiro (2022), essa é uma das principais falhas na implementação da LRF.

Ao longo da pesquisa, verificou-se que um dos principais espaços de discussão das propostas nesse campo foram as audiências públicas realizadas no parlamento (quinze ao todo), que ocorreram tanto na Comissão Especial, criada pela Câmara para discutir a matéria, quanto em outras comissões e no próprio plenário do Senado. Essas audiências, de acordo com os regimentos das Casas, podem ser realizadas com o convite a especialistas, representantes da sociedade civil ou representantes do governo e têm como objetivo ampliar as informações disponíveis para que parlamentares possam deliberar sobre o assunto. Após as apresentações dos convidados, os parlamentares presentes podem realizar comentários e perguntas, constituindo, assim, um espaço para a troca de percepções. Segundo Rezende, Fraga e Sol (2022, p. 431: “as audiências públicas podem ser consideradas “ambientes institucionais” de negociação, de formação de consensos, de construção de expertise sobre determinado assunto e de fomento à participação popular”.

A maioria das audiências ocorreu no Senado Federal, dez (de um total de 15), mais especificamente na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), com um total de 9 eventos. Isso ocorreu porque esta Comissão era presidida pela senadora Gleisi Hoffman (PT/PR), que utilizou as prerrogativas do cargo para convocar uma sequência de eventos abrindo espaço para que a oposição pudesse se manifestar sobre o assunto. Inclusive, o senador Ataídes de Oliveira (PMDB/TO), em reunião da CAE do dia 25 de outubro, ponderou que o objetivo da audiência pública que estava sendo realizada naquele dia fugiria ao escopo do Requerimento nº 13, de maio de 2016, que a embasou:

“A Presidência desta Comissão de Assuntos Econômicos que, extrapolando suas atribuições regimentais, usurpou competência do Plenário da Comissão ao alterar ex officio, sem qualquer consulta prévia ou mesmo posterior aos membros desta Comissão, o tema da audiência pública que hoje se realizará, ou realiza, bem como os convidados a expor sobre o tema proposto (OLIVEIRA, Senador, na reunião de 25 out. 2016, na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

Como as questões de ordem apresentadas às Comissões são decididas por seus respectivos Presidentes, a senadora Gleisi Hoffman (PT/PR) avaliou que estava correto o procedimento e indeferiu a solicitação.

Na Câmara, ao contrário, a maioria das Comissões pertinentes ao tema fiscal era presidida por aliados do Governo e, com isso, não se viabilizou em espaço para discussão. A única exceção foi uma atividade realizada na Comissão Fiscalização Financeira e Controle, presidida, à época, pelo deputado Leo de Brito (PT/AC). Da mesma forma, os críticos à PEC foram muito mais ouvidos no Senado Federal do que na Câmara, como pode ser observado pela Tabela 3<sup>59</sup>.

**Tabela 3** – Posicionamento dos Participantes nas Audiências Públicas Realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para Discussão da PEC do Teto de Gastos

Local	Casa	Data	Favoráveis à PEC	Críticos à PEC
Comissão de Assuntos Econômicos	SF	16/08/2016	2	2
Comissão Especial	CD	24/08/2016	2	-
Comissão Especial	CD	29/08/2016	2	2
Comissão Especial	CD	31/08/2016	2	-
Comissão Especial	CD	12/09/2016	2	1
Comissão Fiscalização Financeira e Controle	CD	11/10/2016	-	4
Comissão de Assuntos Econômicos	SF	11/10/2016	-	2
Comissão de Assuntos Econômicos	SF	25/10/2016	-	3
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	SF	31/10/2016	-	16
Comissão de Assuntos Econômicos	SF	03/11/2016	-	2
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Assuntos Econômicos	SF	08/11/2016	2	2
Comissão de Assuntos Econômicos	SF	21/11/2016	-	14
Plenário do Senado Federal	SF	22/11/2016	2	2
Comissão de Assuntos Econômicos	SF	24/11/2016	6	-
Comissão de Assuntos Econômicos	SF	28/11/2016	6	-
<b>Total</b>	-	-	<b>26</b>	<b>50</b>

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Seguindo na discussão sobre as condições que facilitam o investimento na política, Jacobs (2011; 2016) considera que a existência de limitações ao mandato poderia neutralizar as considerações eleitorais de curto prazo.

No parlamento brasileiro, é do conhecimento de todos, que não se aprovam medidas impopulares em períodos que antecedem as eleições, sejam as para presidente e governador ou mesmo as para prefeito. Este ponto foi enfatizado pelo entrevistado 1, quando perguntado se os parlamentares consideram o impacto do seu posicionamento em determinado tema em suas chances de reeleição:

<sup>59</sup> Cabe destacar que, nas reuniões do Senado Federal, os representantes do governo foram convidados a participar das audiências públicas realizadas na CAE, mas optaram por não comparecer à maioria delas.

“Considera, mas aí ele leva em consideração a distância da votação da eleição. Qualquer votação com mais de um ano das eleições eles acreditam que o impacto não é tão grande. A partir do segundo semestre do ano anterior as eleições, eles começam a ter uma preocupação muito maior com relação a isso. Quando é no primeiro ano, eles têm certeza de que o que eles votarem no primeiro ano vai ser diluído do resto do mandato, o pessoal ou população em geral não vai lembrar nem do que ele votou (Entrevistado 1).”

Tal afirmação também está em sintonia com o conceito de preferências potenciais desenvolvido por Arnold (1990), na medida em que os parlamentares estão mais preocupados com as preferências do eleitor no momento em que ocorrerá a eleição e, em como essas preferências podem impactar sua decisão de voto.

A discussão do Novo Regime Fiscal tramitou na Câmara dos Deputados antes das eleições (entre agosto e outubro de 2016), enquanto no Senado a tramitação se deu após os pleitos. Nas palavras do relator da PEC nº 241/2016 na CCJ, quando pediu agilidade para votação:

“(...) há necessidade de agilidade na votação, até porque estamos aqui num período eleitoral, e todos nós sabemos que esta Casa é feita por políticos, e os políticos precisam participar do debate e, também, das eleições municipais que se aproximam. O exíguo espaço de tempo faz com que nós busquemos agilidade no processo de votação (FORTE, Deputado, na reunião de 09 ago, 2016, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.)”

Outro fator a contribuir com a menor preocupação dos senadores quanto aos impactos na reeleição da aprovação de medidas em que há a imposição de custos no curto prazo é a periodicidade com que os políticos têm que enfrentar o escrutínio das urnas. No caso brasileiro, os deputados se candidatam a cada quatro anos e os senadores a cada oito anos. Pela linha de argumento desenvolvida, os senadores deveriam ser menos sensíveis às pressões populares do que os deputados, já que os mandatos são mais longos. O entrevistado 13 comentou sobre essas diferenças entre a Câmara e o Senado: *“Não é nem só na questão da reeleição, no caso do Senado, como o mandato é de oito anos, tem uma preocupação com a base, natural. Na Câmara se tem um tiro mais curto”*.

Jacobs (2011; 2016) também considera que o desenho das instituições eleitorais pode contribuir para facilitar o investimento da política. Nesse sentido, regras eleitorais que protegem o parlamentar contra o risco eleitoral de curto prazo são facilitadoras do

*policy investment*, pois, como afirma o autor, o objetivo primeiro do parlamentar é garantir a sua reeleição.

O primeiro ponto a ser destacado é a taxa de reeleição dos deputados. Conforme dados do DIAP, apresentados na Tabela 4, o Índice de Renovação da Câmara se estabilizou em torno de 47% a partir de 1998.

**Tabela 4** - Índice de Recandidatura, de Reeleição e de Renovação na Câmara dos Deputados entres 1990 e 2018

Ano da Eleição	Composição da CD (ano da eleição)	Nº de candidatos à reeleição	Índice de Recandidatura	Nº de Eleitos	Índice de Reeleição	Nº de Novos	Índice de Renovação
1990	495	368	74%	189	51%	306	62%
1994	503	397	79%	230	58%	273	54%
1998	513	443	86%	288	65%	225	44%
2002	513	416	81%	283	68%	230	45%
2006	513	442	86%	267	60%	246	48%
2010	513	407	79%	286	70%	227	44%
2014	513	387	75%	273	71%	240	47%
2018	513	404	79%	274	68%	239	47%

Fonte: DIAP. Elaboração própria.

Além desse índice, cabe observar o índice de recandidatura, que tem se situado em torno de 80%, e destes, em média 70% conseguem se reeleger. Para tentar analisar um possível impacto do posicionamento em relação à PEC, apurou-se a taxa de reeleição dos deputados que compuseram a Comissão Especial na Câmara, conforme Tabela 5.

**Tabela 5** - Índice de Recandidatura e de Reeleição dos deputados que compuseram a Comissão Especial da PEC nº 241/2016 na Câmara<sup>60</sup>

	Total Membros	Nº Candidatos Reeleição	Índice de Recandidatura	Nº Reeleitos	Índice de Reeleição
Titular	30	24	80%	15	63%
Suplente	28	22	79%	19	86%
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>46</b>	<b>79%</b>	<b>34</b>	<b>74%</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral; Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

<sup>60</sup> A tabela detalhada pode ser verificada no Anexo VII.

Dos 58 parlamentares que compuseram a Comissão Especial como titulares e suplentes, 46 foram candidatos à reeleição, com Índice de Recandidatura idêntico ao do conjunto dos parlamentares, não indicando, a princípio, que a participação na Comissão tenha tido um impacto na decisão de concorrer, ou não, à reeleição. Ao mesmo tempo, considerando que Jacobs (2011; 2016) aponta que a condição básica para que um *policy investment* seja aprovado seja o não oferecimento de risco à sobrevivência política, os deputados não parecem ter envergado nessa votação um risco.

Com relação ao Índice de Reeleição, dos 46 parlamentares, 34 foram reeleitos, uma taxa de 74%, levemente superior à observada para o conjunto dos deputados. Cabe destacar, contudo, que há uma diferença nos percentuais entre titulares e suplentes, sendo que os primeiros tiveram um índice bem inferior (63% a 86%). Porém, para afirmar que tal resultado seja decorrente da participação na Comissão Especial da PEC nº 241/2016 seriam necessários outros estudos.

Ao mesmo tempo, na leitura dos documentos observou-se que os parlamentares contrários à medida tentaram o tempo todo ampliar os custos eleitorais de se apoiar a PEC, em sintonia com o conceito de rastreabilidade apontado por Arnold (1990).

A solicitação da votação nominal é uma clara estratégia de ampliação do “custo” de votação em uma proposta impopular, na medida em que facilita o rastreamento sobre como votou cada parlamentar individualmente. Em geral, é um expediente utilizado pelos opositores à uma proposta para tentar “ganhar” alguns votos ou mesmo forçar uma abstenção. Em sua justificativa de solicitação de votação nominal para a PEC nº 241, o deputado Pompeo de Matos (PDT/RS) afirma: “*queremos votá-la nominalmente, voto a voto, para que o cidadão, a população acompanhe a posição de cada Parlamentar nesta Comissão*”<sup>61</sup>.

Na mesma linha se manifestou o deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) na CCJC, no dia 09/08/2016: “*É um apelo que fazemos - um apelo democrático - para que não seja esta uma votação simbólica. A população tem todo o direito de saber quem é quem*”<sup>62</sup>. Como apontado por Arnold (1990), ao ampliar a rastreabilidade do voto, busca-se “iluminar” a conexão entre a atitude individual do agente (o voto) e uma possível consequência eleitoral.

---

<sup>61</sup> Manifestação feita pelo Deputado Pompeo de Matos na reunião da 06 out. 2016 na Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados)

<sup>62</sup> Manifestação feita pelo Deputado Chico Alencar na reunião de 09 ago.2016 na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

No sentido de ampliar o “constrangimento” perante a população, o deputado Alessandro Molon (Rede/RJ) sugere que aqueles que se orgulham de votar a favor, declarem seu voto colando cartazes nas portas dos gabinetes ou colocando um post no *Facebook*<sup>63</sup>. O entrevistado 14, inclusive, chama atenção para o impacto das novas mídias no processo decisório dos parlamentares: *“postam alguma coisa sobre aquilo, vê como o pessoal está se posicionando e é pautado, direciona o voto dele em função do que ele acredita que as redes sociais transpareceram”*.

A estratégia de ampliar o custo eleitoral era importante porque a própria base reconhecia os custos da medida, como o senador Magno Malta (PR/ES), na reunião da CCJ, em 09/11/2016: *“Essa PEC é um chá de boldo, amargo, mas necessária é”*<sup>64</sup>; o senador Waldemir Moka (PMDB/MS), na sessão do Plenário do dia 21/11/2016 afirma: *“É claro que ninguém vai votar a PEC aqui de forma alegre. Vai votar sabendo que é uma medida amarga, que é um remédio ruim, difícil”*<sup>65</sup>; a senadora Lúcia Vânia (PSDB/GO), em sessão do Plenário do dia 17/11/2016 corrobora: *“As medidas são amargas, mas são necessárias para redimensionar os recursos disponíveis, racionalizando a operação de programas e projetos”*<sup>66</sup>.

Os próprios parlamentares da base criticaram a comunicação do governo com a sociedade sobre a PEC. Segundo o senador José Maranhão (PMDB/MA), em sessão do Plenário do dia 22/11/2016:

*“Essa PEC é um copo de boldo amargo, mas necessário se faz que se tome o boldo. Infelizmente, a equipe do Presidente da República não sabe falar com o povo. Ele também tem dificuldade, porque ele é intelectual, ele é constitucionalista, fala formalmente e, quando fala formalmente, a pessoa tem dificuldade. (...) eu falei: Presidente, diga para o povo que o Brasil é um fígado doente. Pronto! E fígado doente toma boldo. Qualquer um entende! Qualquer um entende! Eu quero passar pelo desgaste, eu quero o desgaste (MARANHÃO, Senador, na sessão do dia 22 nov. 2016 do Plenário do Senado Federal)”*.

<sup>63</sup> Manifestação do deputado Alessandro Molon na reunião de 06 out. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados: *“E, olha, se os colegas se orgulham tanto de votar a favor disso, eu queria sugerir que eles fizessem um cartaz dizendo: ‘Eu votei a favor da PEC 241’, e o colassem na porta dos seus gabinetes! Que usem uma camiseta com o escrito: ‘Eu votei a favor da PEC 241!’; que coloquem na capa do Facebook, na primeira página do site: ‘Eu votei a favor da PEC 241!’ Quando a população brasileira entender o que está sendo votado aqui, ela vai se revoltar contra isso”*.

<sup>64</sup> Manifestação do senador Magno Malta na reunião de 09 nov. 2016 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

<sup>65</sup> Manifestação do senador Waldemir Moka na sessão de 21 nov. 2016 do Plenário do Senado Federal.

<sup>66</sup> Manifestação da senadora Lúcia Vânia na sessão de 17 nov. 2016 do Plenário do Senado Federal

Ciente de que poderia haver uma repercussão eleitoral, o deputado Victor Mendes (PMDB/MA), em reunião da Comissão Especial no dia 06/10/2016 ponderou que: *“a legislatura dos próximos 2 anos vai ser, para a Câmara dos Deputados e para o Congresso Nacional, de desgaste; para o Poder Executivo, também. A legislatura vai ser de sacrifício. E eu não sei como a população irá receber isso”*<sup>67</sup>.

O deputado Altineu Cortes (PL/RJ), em reunião da Comissão Especial do dia 31/08/2016 também avaliou:

“Portanto, nós temos que discutir como vamos conseguir mostrar à nossa bancada que temos que pagar o preço. Se este for o meu último mandato, se eu não obtiver mais nenhum voto porque ajudei a aprovar esta lei, a reforma trabalhista e a reforma da Previdência, que seja assim. Mas essa é a maior contribuição que nós podemos dar ao nosso país. Falta esse canal de comunicação da Casa e do Congresso com a sociedade (CORTES, Deputado, na reunião 31 ago. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados).”

O senador Cristovam Buarque (PPS/DF), em sessão do Plenário no dia 22/11/2016, reconheceu que seu posicionamento poderia ter impacto em sua base: *“Vou votar com o convencimento de que pode ser até um desastre completo do ponto de vista eleitoral. Pode ser o fim da minha carreira política, por perder grande parte das bases que sempre me apoiaram”*<sup>68</sup>.

Por sua vez, a oposição buscava reforçar o vínculo entre a votação na PEC e o posicionamento do eleitor. Nas palavras do deputado Afonso Florence (PT/BA), proferidas na sessão do Plenário do dia 10/10/2016:

“V. Exa. Vai ter a oportunidade de colocar a sua digital para que o povo identifique quem votou contra o povo brasileiro, quem vai votar a favor da PEC nº 241. Mas a sessão de hoje vai repercutir nas redes sociais, na imprensa, e o povo brasileiro vai saber o que está sendo feito aqui (FLORENCE, Deputado, na sessão do dia 10 out. 2016 do Plenário da Câmara dos Deputados)”.

Segundo o entrevistado 4, os líderes assumem papel de destaque *“quando existe um voto que tem um possível impacto negativo sobre a imagem do parlamentar”* e, segundo ele, isso se dá por meio de *“um processo de criação de uma narrativa muito*

---

<sup>67</sup> Manifestação do deputado Victor Mendes na reunião de 06 out. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados.

<sup>68</sup> Manifestação do senador Cristovam Buarque na sessão de 22 nov. 2016 do Plenário do Senado Federal.

*forte*”, mobilizado para justificar os votos, que, no caso do Teto de Gastos foi a imagem do “terrorismo fiscal”.

No entanto, como demonstrado anteriormente, o índice de reeleição dos parlamentares que compuseram a Comissão Especial na Câmara e, portanto, cujo posicionamento seria mais facilmente rastreável, não demonstrou um desempenho destoante dos demais congressistas. A Pesquisa Ipsos<sup>69</sup> também apontou que a maior parte da população desconhecia quais partidos estiveram a favor ou contra a emenda do Teto: mais da metade do eleitorado não soube responder qual a posição quanto ao tema de partidos como PMDB (60%), PSDB (64%), PT (61%), Democratas (68%), PDT (69%), PP (71%), PR (72%), PSB (69%), PSOL (66%) e Rede (74%).

Cabe agora discorrer sobre a última condição que poderia facilitar o investimento na política pública e que é própria do caso brasileiro, a saber, as instituições que favorecem a centralização do processo decisório interno do Legislativo. Como exposto anteriormente, os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como as instituições informais, conferem às elites parlamentares (presidentes das Casas, presidentes de Comissão, líderes e relatores) prerrogativas fundamentais para a condução dos trabalhos, tais como a convocação de sessões, a designação dos relatores e a elaboração das pautas. Da mesma forma, não há avanço na tramitação sem que o Colégio de Líderes chegue a algum acordo. Esses atores são os responsáveis pelo “ritmo” e pelos “resultados” dos trabalhos legislativos (ARNOLD, 1990; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; NICOLAU, 2004; PEREIRA; MUELLER, 2002). O entrevistado 1 assim resumiu:

“Os líderes têm um papel fundamental, conduzem a discussão dentro de suas bancadas e eles definem a forma como essas bancadas vão votar. (...). Um papel de conseguir formar consenso, dentro da bancada, pra que ela se posicione de uma forma ou de outra. Então, os líderes são essenciais nessa disputa. O presidente da casa e o presidente das comissões. Eles são fundamentais no momento em que eles definem a agenda. Passa por eles saber se existe um mínimo de consenso, um mínimo de posicionamento pra se aprovar ou rejeitar uma determinada matéria. Eles fazem isso com base nas conversas com as lideranças (Entrevistado 1). (*sic*)”

Sobre os instrumentos que os líderes dispõem a “gerir” seus correligionários, o entrevistado 2 comentou:

---

<sup>69</sup> Fonte disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/quatro-em-cada-dez-brasileiros-desconhecem-pec-do-teto-de-gastos-publicos>. Acesso em: 10/05/2022.

“As lideranças ameaçam a expulsão dos deputados dos seus partidos. Para além disso, qualquer coisa relacionada as próximas campanhas e acesso a recursos do partido, devem ser envolvidos inclusive nessas negociações, mas com certeza essas promessas de expulsão são notórias porque são públicas (Entrevistado 2).”

Na tramitação da PEC do Teto no parlamento, os líderes foram bastante efetivos em garantir os votos necessários à aprovação, conforme pode ser observado pela aplicação do Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP), proposto por Nicolau (1999) e utilizado por Oliveira (2018). O IFLP é calculado a partir da divisão entre o total de parlamentares de um partido que acompanharam com seus votos a indicação do líder do partido, dividido pelo total de membros presentes daquele partido. Em todas as votações nominais ocorridas nas CCJ, na Comissão Especial e no Plenário da Câmara o percentual ficou acima de 90%<sup>70</sup>.

Um dos principais fatores a explicar esse resultado foi o “fechamento da questão”, isto é, a orientação do líder do partido para que todos os correligionários votassem de determinada maneira. Nas palavras do deputado Henrique Fontana (PT/RS):

“Primeiro, eu acho interessante que há diversos líderes aqui dizendo que os partidos fecharam questão. Mas se a PEC é tão boa, para que fechar questão? Deixem os deputados votarem livremente (palmas na plateia), para mostrarem se realmente eles concordam ou não, em vez de botarem o tacão da bota da questão fechada, em vez de obrigarem, de ameaçarem expulsar. É porque a PEC é ruim! A PEC é ruim, aí querem obrigar os deputados a votarem na base do tacão da bota! (FONTANA, Deputado, reunião no dia 06 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados)”.

O deputado da situação, Rogério Rosso (PSD/DF), na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, reconheceu o ineditismo do “fechar questão” no PSD, mas o atribuiu à “*convicção da importância da matéria*”<sup>71</sup>. Por sua vez, o deputado Cleber Verde (PRB/MA) afirmou que o PRB “*é um partido que constantemente fecha questão, quando a matéria é importante ou relevante. Nós do partido nos reunimos diversas vezes para discutir essa matéria e, de forma unânime, resolvemos fechar questão em*

<sup>70</sup> As tabelas completas podem ser consultadas no Anexo VIII.

<sup>71</sup> Manifestação do deputado Rogério Rosso (PSD/DF) na reunião do dia 06 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados: “*E o nosso PSD, que é um partido novo, nunca fechou questão em nenhuma matéria. Essa foi a primeira, mas não pelo medo da dificuldade, e sim pela convicção da importância da matéria.*”

*favor da PEC nº 241*”<sup>72</sup>. Também o deputado Danilo Cabral (PSB/PE)<sup>73</sup> se manifestou e afirmou que o PSB não fechou questão em torno da PEC nº 241 pois, segundo o deputado, embora a maioria do PSB votasse favoravelmente à PEC nº 241, uma parcela do PSB não se sentia confortável e não seguiria apoiando a PEC nº 241. O PSB foi, junto com o PDT, os dois partidos mais divididos na votação da proposta.

A Tabela 6 apresenta a média do IFLP para votações na CCJC, na Comissão Especial da PEC 241/2016 e no Plenário da Câmara. Para o cálculo do índice considerou-se apenas os parlamentares presentes em cada votação (votos efetivos), desconsideradas as obstruções e as situações nas quais o líder liberou a bancada.

**Tabela 6** – Média do IFLP para votações na CCJC, na Comissão Especial e no Plenário da Câmara

Lócus	IFLP
CCJ	94%
Comissão Especial	97%
Plenário	95%

Fonte: CD e SD. Elaboração própria.

Os valores calculados indicam que a maior fidelidade à posição do líder ocorreu na Comissão Especial, o que parece sugerir que os partidos buscaram indicar à Comissão quadros “fiéis”, isto é, parlamentares dispostos a seguir a orientação do líder. Cabe ressaltar que a indicação para composição das comissões é realizada pelas lideranças partidárias, dessa forma, caso um “liderado” não siga a posição do partido, é sempre possível realizar a troca dos membros, o que, aliás, se trata de um expediente bem comum no parlamento. Santos (2003) aponta essa prerrogativa como um dos instrumentos que fortalecem os líderes.

Uma análise da votação no Plenário (a mais representativa), mostra que em alguns partidos, como o PSDB, o PRB, o PTN, o PSL e o PSL, os parlamentares seguiram a posição do líder em todas as votações do Plenário. Sendo, portanto, os

<sup>72</sup> Manifestação do deputado Cleber Verde na reunião do dia 06 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>73</sup> Manifestação do deputado Danilo Cabral na reunião do dia 06 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

partidos com os correligionários mais fiéis. Por sua vez, o PR, PDT, Pros, PSB e PTdoB foram os partidos nos quais a posição do líder não foi seguida integralmente em nenhuma votação – Tabela 7.

**Tabela 7** - Número de Votações em que 100% dos parlamentares seguiram a posição do líder

Partido	Número de votações em que o todos os membros seguiram a orientação do líder
PSDB	17
PRB	17
PTN	17
PSL	17
Psol	17
PSC	16
PCdoB	15
PHS	15
PRP	15
Rede	14
PP	13
PPS	13
PV	13
DEM	11
PMDB	10
PT	10
SD	5
PEN	3
PMB	3
PSD	2
PTB	1
PR	0
PDT	0
Pros	0
PSB	0
PTdoB	0

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Isso mostra que alguns partidos tradicionalmente mais alinhados à centro-esquerda, como o PSB e o PDT, dividiram seus votos em todas as votações da PEC. O PSB, inclusive por ter o relator da matéria, sempre orientou em consonância com a posição do Executivo, mas um grupo de deputados votou consistentemente com a

oposição; ao passo que no PDT, os líderes sempre orientaram em sintonia com a oposição, mas alguns parlamentares votaram com o governo.

Conforme apontado por Arnold (1990), os líderes se utilizam de estratégias (moldadas caso a caso) para garantir o sucesso das votações. E, como alertado pelo entrevistado 3, os líderes têm “*flexibilidade para acomodar posições pessoais específicas*”, por exemplo, “*eu sou professor e não posso votar, se eu votar, acaba com minha carreira. Líder diz, tenho x votos, mas desconsidera esse, pois senão acaba com minha carreira*”.

A partir dos documentos consultados e da tipologia proposta pelo autor supracitado, são elencadas no quadro a seguir as estratégias mobilizadas pelos líderes governistas.

**Quadro 17 – Estratégias Adotadas pelas Elites Governistas para Buscar a Aprovação da PEC do Teto de Gastos**

<b>Tipo de Estratégia</b>	<b>Ação</b>
Procedimentais	Acordo de Procedimentos <sup>74</sup>
	Adiar a Abertura do Pánel <sup>75</sup>
	Aguardar Quórum e não Encerrar a Sessão
	Aguardar Quórum para Início da Sessão <sup>76</sup>
	Aprovação de Calendário Especial <sup>77 78</sup>
	Celeridade nos Atos Necessários à Tramitação <sup>79</sup>

<sup>74</sup>Presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros (PMDB/AL), em sessão do Plenário no dia 08/12/2016: “*Não se ignore tampouco que os acordos de procedimentos firmados pelos líderes partidários são comuns para viabilizar a apreciação de matérias que, mesmo não sendo consensuais no mérito, revelam-se urgentes e relevantes para o País*”.

<sup>75</sup>Presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros (PMDB/AL), em sessão do Plenário no dia 29/11/2016: “*Eu não posso abrir o painel, Srs. Senadores. Eu não posso abrir o painel porque teremos três votações nominais. Se nós abrirmos o painel, com certeza, não realizaremos nem a segunda e nem a terceira votação*”.

<sup>76</sup>Presidente do Senado, senador Renan Calheiros (PMDB/AL), em sessão do Plenário no dia 13/12/2016: “*Peço aos senadores que venham ao plenário. É muito importante a presença de todos. Nós já começamos a Ordem do Dia. Estamos aguardando os senadores para começarmos a deliberar sobre requerimentos que foram apresentados à Mesa. Nós só temos presentes no plenário 28 senadores*”.

<sup>77</sup>Vanessa Graziottin (PCdoB/AM), em reunião da CCJ do dia 01/11/2016: “*Eu acho que é muito importante, aliás, esse calendário foi aprovado numa reunião de líderes, aprovado unanimemente, apesar de nós termos o entendimento de que poderíamos ter um prazo melhor. E, no âmbito da Comissão, veja: é a única comissão pela qual a matéria passará*”.

<sup>78</sup>Senadora Gleisi Hoffman (PT/PR), em sessão do Plenário no dia 08/12/2016: “*Estamos falando de uma PEC que tem um calendário especial, acordado com os líderes, inclusive. Eu até reclamei com a minha Liderança, mas foi acordado com os líderes o calendário especial, e nós estamos cumprindo esse calendário especial*”.

<sup>79</sup>Deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), na reunião da Comissão Especial no dia 11/08/2016: “*E lá estava a Oposição que usou todo o arsenal regimental para impedir que se aprovasse a admissibilidade, que permitiria a discussão, o debate que vai acontecer nos próximos 90 dias. Foram 8 horas! O Presidente Rodrigo Maia, 1 hora depois, sim, consciente da gravidade que vive o País, 1 hora depois,*

	Convocação de Sessão Extraordinária <sup>80</sup> <sup>81</sup>
	Decisão sobre Questão de Ordem
	Fechamento de Questão nos Partidos
	Indicação de Presidente, Relatores e Membros da Comissão Especial Alinhados <sup>82</sup> <sup>83</sup>
	Interpretação do Regimento <sup>84</sup>
	Reunião de Líderes <sup>85</sup>
	Postergar o Início da Ordem do Dia <sup>86</sup>
	Requerimento de Encerramento da Discussão
	Requerimento de Quebra de Interstício
	Requerimento de Inversão de Pauta
	Requerimento de Retirada de Pauta
	Requerimento de Votação em Globo
	Troca de Indicações na Comissão Especial
	Votações mais Menos Polêmicas para Testar o Quórum do Plenário <sup>87</sup>
	Cartazes nas Comissões e nos Plenários da Câmara e do Senado

assinou a criação da Comissão, que foi lida no Plenário. Houve organização, houve estratégia, houve foco”.

<sup>80</sup> Senadora Vanessa Graziottin (PCdoB/AM), em sessão do Plenário no dia 08/12/2016: *Então, nós recorremos ao Regimento Interno, Sr. Presidente, que diz que uma proposta de emenda à Constituição só pode ser debatida em sessões ordinárias. É isso o que determina o art. 363 do Regimento, podendo, obviamente, ser incluída em sessão extraordinária, caso haja unanimidade de todas as Sr<sup>as</sup> e os Srs senadores. E nós estamos aqui, Sr. Presidente, dizendo que não vamos aceitar a discussão dessa PEC em sessão extraordinária, mas somente em sessão ordinária.*

<sup>81</sup> Presidente do Senado, senador Renan Calheiros (PMDB/AL), em sessão do Plenário no dia 08/12/2016: *“Não há nenhuma restrição quanto à natureza da matéria, portanto a inclusão de PEC em sessão ordinária, independentemente de calendário especial, como revelam as PECs 37 e 38, de 2011, casos concretos; a PEC 36, de 2016; e o primeiro turno da PEC 55, de 2016, entre outros. No processo legislativo, é fundamental o cumprimento das etapas de discussão, sendo irrelevante se em sessão ordinária ou extraordinária, desde que todos os senadores, querendo, tenham a oportunidade de fazê-lo”.*

<sup>82</sup> Deputado Henrique Fontana (PT/RS), na reunião da Comissão Especial da Câmara do dia 06/10/2016: *“Até segunda-feira, no plenário, nós estaremos com o timbre de voz totalmente recuperado para um grande embate, que não vai ser tão fácil como este aqui na Comissão em que os membros são escolhidos, em geral, a dedo pelo Governo”.*

<sup>83</sup> Deputado Arnaldo Faria de Sá (PP/SP), na reunião da CCJC do dia 09/08/2016: *“Comissão Especial é enganação, Presidente. Por que é enganação? Porque são escolhidas a dedo as pessoas que vão para aquela Comissão. E só vão para lá aqueles que vão fazer o jogo descarado de poder tapar qualquer saída orçamentária. Nós não podemos concordar com isso, não. E o pior de tudo: eu sei que alguns deputados estão votando constrangidos porque a sua Liderança pediu, porque o seu partido mandou. Vão aprovar, vão aprovar, sim, porque tem um rolo compressor”.*

<sup>84</sup> Presidente do Senado, senador Renan Calheiros (PMDB/AL), em sessão no dia 29/11/2016: *“(…), mas eu vou ter que interpretar o Regimento como sempre interpretamos. Eu confesso que eu não queria; não queria, mas vou ter que fazer”.*

<sup>85</sup> Presidente Renan Calheiros (PMDB/AL), na sessão do Plenário do dia 08/12/2017: *“A inclusão da PEC 55, de 2016, em sessão extraordinária, Srs. Senadores, Sras. Senadoras, apenas assegura o cumprimento da meta temporal de conclusão da matéria, o dia 13 de dezembro, como todos sabem, acordado com os líderes no dia 19 de outubro, divulgado publicamente e ratificado pelos Líderes e membros dos partidos políticos presentes na reunião de líderes no dia 16 de novembro, que aprovou o rol de matérias que seriam apreciadas até o fim desta Sessão Legislativa, igualmente público”.*

<sup>86</sup> Deputado Arnaldo Faria de Sá (PP/SP), na reunião da CCJC no dia 09/08/2016: *“E o Plenário não começa a Ordem do Dia para dar tempo de se concretizar este atropelamento que está sendo armado aqui”.*

<sup>87</sup> Presidente Renan Calheiros (PMDB/AL), na sessão do dia 29/11/2016 no plenário do Senado Federal: *“Faço um apelo aos senadores que estejam em outras dependências da Casa para que venham ao plenário. E vamos fazer como sempre fazemos uma votação de indicação de autoridade para, dentre outras coisas, testarmos o quórum”.*

Persuasão/Comunicação	Distribuição de Material Produzido pelo Executivo para os Gabinetes <sup>88</sup>
	Esvaziar o Debate nas Comissões e no Plenário <sup>899091</sup>
	Ordem para Evacuar as Galerias
	Publicação de Artigos em Jornais, Revistas e Sites
	Reuniões de Técnicos do Governo com Parlamentares e Assessores <sup>92</sup>
	Solicitação de Estudos Favoráveis às Consultorias Legislativas e de Orçamento da Câmara e do Senado
Modificação	Apresentação de Substitutivos
	Rejeição de Emendas
	Rejeição de Destaques

Elaboração própria.

Durante a tramitação da PEC, o entrevistado 1 afirmou que o presidente da Comissão e o relator trabalharam intensamente para garantir a rápida tramitação: “*esses atores foram conversar e fizeram reuniões específicas com as bancadas das lideranças de cada partido*”. O relator da matéria, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), contou com decisivo apoio do presidente da Câmara, o deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), que, segundo o líder do PMDB, Baleia Rossi (PMDB/SP)<sup>93</sup>: “*fez sucessivas reuniões para tirar dúvidas e consolidar argumentos para que a base pudesse levar esse diálogo a todos os cantos do país*”.

Ainda em relação ao resultado obtido pelos líderes governistas, cabe destacar a atuação coordenada com o Poder Executivo e, em especial, o empenho do Presidente da

<sup>88</sup> Senador Roberto Requião (PMDB/PR), em audiência pública realizada na CAE em 03/11/2016: “*Recebi no meu gabinete ontem um luxuoso trabalho de 26 páginas do ministro Meirelles, em que ele explica como a PEC 241 (PEC 55, no Senado) vai resolver os problemas do Brasil*”.

<sup>89</sup> Senador Roberto Requião (PMDB/PR), em sessão do Plenário no dia 29/11/2016: “*Que este Plenário anote isso, um plenário com poucos senadores, porque a maioria dos senadores não se interessa mais em debater a questão da PEC 55. Está tudo acertado. Senador Jucá, como dizia Aureliano Chaves, quando era Vice-Presidente da República. No Congresso Nacional, um bom discurso convence o Plenário, o que se percebe com o assentimento da cabeça dos Parlamentares. Convence o Plenário, mas não muda o voto, porque o voto já foi negociado numa fisiologia descarada, numa acomodação de cargos, ministérios vantagens e emendas liberadas pelo Governo*”.

<sup>90</sup> Senado Gleisi Hoffman (PT/PR), em sessão do Plenário no dia 18/11/2016: “*Até porque, senadora Fátima, só estamos nós três aqui no plenário - eu, V. Ex<sup>a</sup> e o senador Hélio José. E lamento muito: na hora em que eu cheguei aqui, começou a discussão da PEC e ninguém do Governo se inscreveu para discutir. Nós tínhamos quatro ou cinco Parlamentares aqui, entre eles o relator, o Líder do Governo; abriu para discutir a PEC e nenhum se inscreveu para discutir. É absurda a posição do Governo, hoje, de não fazer a discussão dessa matéria; não foi às audiências públicas. Ontem, apenas, que o Líder do Governo subiu a esta tribuna para fazer o debate, e hoje estava em plenário e se negou a fazer a defesa da PEC, porque ela é indefensável, senadora Fátima (PT/RN)*”.

<sup>91</sup> Senado Vanessa Graziottin (PCdoB/AM), em sessão do Plenário no dia 18/11/2016: “*No entanto, quero lamentar a ausência, pois aqui não há nenhum parlamentar de apoio da Base. Eles são maioria, mas não há ninguém*”.

<sup>92</sup> Danilo Forte (PSB/CE), Comissão Especial: “*Liderança dos Ministérios da Fazenda e Planejamento, exatamente na busca de dar a orientação necessária para que a política econômica avance*”.

<sup>93</sup> Manifestação do deputado Baleia Rossi no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara dos Deputados.

República, que desejava aprovar a matéria com urgência, de modo a que o Teto já valesse para o exercício de 2017. De acordo com o entrevistado 7:

“O presidente Temer foi convencido, e se convenceu, de que seria importante para o governo dele, e para o país, ter uma regra como essa. Merece destaque a posição dele de ter aceitado uma regra que, em princípio, parecia que seria contra o mundo político. Talvez não tenha sido uma decisão política fácil, estar ao lado dessa proposta, que o ministro da economia apresentou para ele (Entrevistado 7).”

Segundo o líder do PMDB, deputado Baleia Rossi (PMDB/SP): *“Por isso, exatamente pela importância dessa PEC, o Presidente Michel Temer coordenou os trabalhos pessoalmente, conversou com os Parlamentares, conversou com a sociedade, com as entidades”*<sup>94</sup>. E, nas palavras do relator Darcísio Perondi (PMDB/RS) em agradecimento:

“O Presidente da República, Michel Temer, que, com sua coragem, determinação e paciência, foi chamado a assumir as rédeas do governo em um momento tão difícil da nossa experiência republicana. Ele está convencido de que as reformas precisam acontecer já, com urgência. Eu reafirmo ao Brasil: toda transformação importante se inicia com a convicção do líder, sua paixão, coragem e lucidez”. E tudo isso o Presidente Michel Temer tem (PERONDI, deputado, no dia 04 out. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados)<sup>95</sup>.”

Uma prática recorrente do Presidente Temer foi a promoção de jantares com os líderes e com os demais parlamentares. Em meados de setembro, ocorreu um primeiro almoço com os líderes de vários partidos que, após a atividade, manifestaram apoio público à PEC do Teto de Gastos. Tal posicionamento, dentre outros objetivos,

<sup>94</sup> Manifestação do deputado Baleia Rossi no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara dos Deputados: *“Por isso, quero cumprimentar o Presidente Michel Temer, que teve a coragem de enfrentar o problema e trazer para este parlamento esse debate. De igual forma, quero cumprimentar todos os Líderes que se empenharam. O Líder do Governo, o deputado André Moura, trabalhou muito para que pudéssemos chegar ao dia de hoje com uma aprovação altíssima, tenho certeza, mostrando confiança no Governo do Presidente Michel Temer”*.

<sup>95</sup> O deputado segue agradecendo aos atores que foram essenciais para aprovação do texto: *“O Presidente desta Casa, deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), que lidera a tramitação da matéria. - As equipes comandadas pelos ministros de Estado da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira. - Os líderes das legendas da base do Governo, em especial o Líder do meu partido, o deputado Baleia Rossi, que sugeriu meu nome para essa honrosa missão. - O Líder do Governo na Câmara dos Deputados, o deputado André Moura, e os meus colegas de Vice-Liderança do Governo. - O Presidente desta Comissão Especial, o deputado Danilo Forte (PSB/CE), em cuja pessoa saúdo todos os demais membros, titulares e suplentes, deste colegiado. - O Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Mansueto Almeida, e o Assessor Especial do Ministério da Fazenda, Marcos Mendes, que se disponibilizaram a vir a esta Casa para esclarecer todos os aspectos relevantes do Novo Regime Fiscal. - Os consultores legislativos e aos consultores de orçamento da Câmara dos Deputados, que não mediram esforços nem tempo para aperfeiçoar esse texto e levar ao bom termo a nossa missão”*.

sinalizou para os correligionários a importância do tema<sup>96</sup>, pois ao contar com o envolvimento direto do Presidente da República na articulação política, tanto os congressistas quanto a sociedade podem inferir sua relevância.

Na sequência, na véspera da votação da Câmara dos Deputados em primeiro turno (dia 17/10/2016), o Presidente Temer se reuniu com parlamentares da base em jantar no Palácio da Alvorada. E, na véspera do segundo turno, o encontro foi promovido pelo presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ). Também no Senado a prática se repetiu, com a realização de almoço com o presidente do Senado, senador Renan Calheiros (PMDB/AL), e à noite, jantar com os demais membros. Tal expediente, embora possa parecer de menor importância, ajuda a garantir a unidade da base, inclusive o deputado Júlio Lopes (PP/RJ), em manifestação na Comissão Especial pontuou que esse era um diferencial em relação ao governo anterior:

“Eu queria também (...) saudar Sua Excelência o Presidente da República pelo comportamento institucional de ter aberto o seu palácio e lá ter recebido, de forma absolutamente republicana, todos os membros da Câmara dos Deputados, para, em uma palestra com os mais renomados economistas do Brasil — aqui nomeio José Márcio Camargo e Armando Castelar —, mostrar a efetividade e a qualidade dessas medidas que ora são implementadas. Sua Excelência o Presidente da República usa, então, os instrumentos de poder e de representatividade que lhe são conferidos pela democracia para trabalhar os votos e para permitir o trabalho do Congresso Nacional, o que é absolutamente republicano. Sua Excelência o Presidente recebeu todos os Parlamentares à porta do Palácio, em uma deferência e em um gesto de educação talvez esquecido pela administração anterior. Sua Excelência a ex-Presidente da República teve a mesma oportunidade, mas jamais teve esse ato de gentileza para com a Câmara. (LOPES, Deputado, no dia 11 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC nº 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

Como citado, outro expediente para garantir o quórum de votação foi a exoneração de ministros que eram deputados para poderem participar das votações. Na votação na Câmara dos Deputados em primeiro turno, três ministros parlamentares (Fernando Coelho Filho – Minas e Energia, Marx Beltrão – Turismo e Bruno Araújo – Cidades) foram exonerados. E, no segundo turno, dois deles, Fernando Coelho Filho e Marx Beltrão. Já no Senado Federal, durante o primeiro turno de votação, o ministro da Saúde, deputado Ricardo Barros (PP/PR), esteve presente no Plenário para auxiliar no processo de convencimento.

---

<sup>96</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/498262-partidos-aliados-do-governo-temer-reafirmam-apoio-ao-ajuste-fiscal/>. Acesso em: 29/05/2022.

O Presidente e os ministros também costuraram com empresários o suporte necessário à medida, inclusive uma parcela deles, por meio das entidades patronais, custeou um anúncio nos jornais defendendo a aprovação do Teto de Gastos. Os anúncios publicados tiveram o título: *“Teto de Gastos é Remédio Indispensável”* e foram assinados, dentre outros, pelos presidentes das federações das indústrias de São Paulo e do Rio de Janeiro. E, segundo o deputado Patrus Ananias (PT/MG)<sup>97</sup>, os empresários também prometeram entrar em contato diretamente com deputados para pedir apoio à Proposta de Emenda Constitucional que cria o Teto de Gastos.

Dada a importância do tema, o Executivo também “escalou” os ministros da Fazenda e do Planejamento (e seus auxiliares) para irem ao parlamento esclarecer dúvidas, produziu material a ser distribuído para as lideranças e os parlamentares, contratou campanha publicitária nas rádios e nas TVs e convocou cadeia nacional para pronunciamento do ministro da Fazenda (realizada em 06/10/2016). Todas essas mobilizações foi, claramente, um reforço às estratégias de comunicação e persuasão promovidas pelos líderes parlamentares<sup>98</sup>. Também contaram com o apoio de atores favoráveis à medida, como as entidades patronais (Fiesp, Firjan, Febraban) e os empresários.

Ao mesmo tempo, o Presidente, segundo os parlamentares da oposição, se valeu de outros instrumentos disponíveis para a gestão da coalizão, como por exemplo, a liberação de recursos. De acordo com o deputado Chico Alencar (PSOL/RJ):

“Já houve deputado aqui falando, na semana passada, na sessão do Congresso Nacional, da necessidade de o governo liberar cargos para votar, para unificar a base. Isso é pequena política. Isso é decadência do mínimo de projeto de desenvolvimento político. É o “toma lá, dá cá”! É o fisiologismo! (ALENCAR, Deputado, no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara dos Deputados).”

Na mesma linha, apontou o senador Paulo Paim (PT/RS): *“Entre os deputados, a medida foi aprovada na Câmara depois que o trator do governo, com uso do Tesouro,*

---

<sup>97</sup> Pronunciamento em 06/10/2016, citando matéria do jornalista Valdo Cruz, na Folha de São Paulo, de 06/10/2016.

<sup>98</sup> Como apontou Fernando Rodrigues, em reportagem: *“O governo iniciou uma ofensiva de marketing nesta semana fazendo uma campanha para dizer como estão as contas públicas. (...) A objetivo é espantar a ideia propagada por congressistas de que a PEC 241 reduz investimentos em saúde e educação.”* Disponível em: <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/10/05/meirelles-fara-pronunciamento-em-rede-nacional-para-defender-ajuste-fiscal/?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 24/09/2021.

*esmagou as resistências com o convencimento daqueles votos sempre vacilantes, que vendem seu apoio em troca de vantagens”<sup>99</sup>.*

Velasco Jr. (2005, p.22) propõe um modelo de coordenação de interesses no qual o Executivo, com auxílio dos líderes, realiza o “*mapeamento dos interesses particulares, que poderiam colocar em risco a aprovação da política desejada, detém recursos para garantir apoio à proposta*”. O autor cita o exemplo da LRF, onde: “segundo alguns relatos, esses recursos foram utilizados, com a distribuição de emendas do orçamento para beneficiar os distritos eleitorais dos parlamentares” (*Idem*). A partir das entrevistas e das leituras dos documentos, verificou-se que tais expedientes também foram mobilizados para aprovação da PEC do Teto de Gastos, como disse o entrevistado 2: “*os acordos políticos, os cargos envolvidos, as verbas, as emendas parlamentares envolvidas, tudo isso faz com que ele possa voltar favoravelmente, mesmo se for contra aquilo que seus eleitores querem*”.

Um ponto importante é que os líderes da oposição também se valeram de estratégias procedimentais, persuasivas/comunicacionais e modificativas para tentar barrar (ou dificultar) a aprovação do Teto. Essas estratégias estão destacadas no Quadro 18.

**Quadro 18** – Estratégias Adotadas pelas Elites Opositoristas para Buscar a Aprovação da PEC do Teto de Gastos

<b>Tipo de Estratégia</b>	<b>Ação</b>
Procedimentais	Acordo de Procedimentos
	Apresentação de Questão de Ordem
	Obstrução <sup>100 101</sup>
	Pedido de Verificação de Quórum <sup>102</sup>
	Requerimento de Votação Nominal
	Requerimento de Retirada de Pauta
	Requerimento de Adiamento de Votação
	Requerimento de Votação por Grupos de Artigos
	Requerimento para Votação Artigo por Artigo
	Solicitação de Abertura de Novo Painel

<sup>99</sup> Manifestação do senador Paulo Paim no dia 24 nov. 2016 em sessão do plenário do Senado Federal.

<sup>100</sup> Deputado Aliel Machado (Rede/PR), na CCJ no dia 09/08/2016: “*Por isso, nós vamos continuar usando todos os instrumentos possíveis, dentro do Regimento, para fazer obstrução, para que não se tenha a retirada de direitos do povo brasileiro e dos servidores públicos*”.

<sup>101</sup> Deputada Jandira Fhegali (PCdoB/RJ), em sessão do Plenário da Câmara no dia 10/10/2016: “*Sr. Presidente, nós vamos manter a obstrução, porque precisamos intensamente tentar evitar o quórum, mesmo que este Plenário mantenha suas maiorias*”.

<sup>102</sup> Senadora Gleisi Hoffman (PR/PR), na CCJC no dia 09/11/2016: “*Senador Requião, se me permite - desculpe-me por atrapalhar a leitura do seu relatório -, quero dizer que V. Ex<sup>a</sup> está fazendo a leitura de um relatório brilhante, com muita substância, e nós estamos com a Comissão absolutamente vazia. Eu gostaria de pedir ao presidente da Comissão que verificasse o quórum, por favor*”.

Comunicação/Persuasão	Campanha na Internet: #oPovoDecide
	Cartazes nas Comissões e nos Plenários da Câmara e do Senado
	Criação de uma Música para Comunicar sobre o Tema <sup>103</sup>
	Lançamento de um Livro com Argumentos Contrários à PEC
	Manifestações em frente ao Congresso Nacional
	Mobilização Internacional
	Ocupação das Galerias da Câmara e do Senado
	Publicação de Artigos em Jornais, Revistas e Sites
	Realização de Audiências Públicas
	Solicitação de Estudos Contrários à PEC às Consultorias Legislativas e de Orçamento
	Uso da Palavra
Modificativas	Apresentação de Emendas
	Apresentação de Voto em Separado
	Apresentação de Destaque

Elaboração própria.

Como demonstrando anteriormente, as estratégias regimentais são mobilizadas tanto pela situação quanto pela oposição, inclusive o mesmo instrumento pode servir a usos distintos. Por exemplo, o Requerimento de Retirada de Pauta. Tradicionalmente, seu uso destina-se à supressão da pauta de um determinado item, no entanto, durante a tramitação da PEC a situação valeu-se do expediente para diminuir a quantidade de recursos que poderiam ser utilizados pela oposição. No caso em tela, um parlamentar da situação pediu a retirada de pauta e depois toda a base votou contra. A oposição questionou a manobra e o Presidente Rodrigo Maia (DEM/RJ) pontuou: “*Se o líder do governo ou qualquer líder estiver usando o Regimento a favor daquilo que eles acreditam, isso é um direito da maioria, como também é um direito da minoria a obstrução*”<sup>104</sup>.

Da mesma forma, as estratégias de comunicação e persuasão foram utilizadas por ambos, como o uso da palavra, a apresentação de cartazes e faixas nas comissões e no Plenário, assim como a solicitação de estudos às Consultorias Legislativas e de Orçamento das Casas. Sobre esse ponto, o assessor do Ministério da Fazenda (e consultor legislativo do Senado Federal) afirmou: “*Eu sou consultor legislativo de*

<sup>103</sup> Fátima Bezerra (PT/RN), em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa no dia 31/10/2016: “*Eu queria começar a minha fala com uma musiquinha que acabei de receber aqui, muito interessante, depois de muito debate: “É pau, é PEC, é o fim do caminho, é o resto do voto, é o povo sozinho. São as águas de Temer afogando a Nação, é a promessa de morte para a educação. É a noite, é o corte, é o jantar, é a ladeira, é a peroba do campo na cara de pau, é o abutre na casa, é o povo na lama, é o rico mandando, é o pobre sem janta. São as águas de outubro fechando o inverno, é a promessa de Temer assombrando o povão. É o golpe de Temer, é a Marcela de azul, é o povo todinho tomando caju”*”.

<sup>104</sup> Manifestação do presidente da Câmara dos Deputados, deputado Rodrigo Maia, no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara.

*carreira e sei que os estudos são de responsabilidade individual de quem os faz. Assim como um consultor apresentou argumentos pela inconstitucionalidade, outros consultores publicaram ontem um argumento pela constitucionalidade”*<sup>105</sup>. O Quadro 19 lista os dezessete documentos elaborados pelos servidores legislativos e que, muitas vezes, foram utilizados como argumentos pelos parlamentares.

**Quadro 19** – Documentos Elaborados pelas Consultorias da Câmara e do Senado sobre a PEC do Teto

<b>Textos Elaborados pelas Consultorias da Câmara e do Senado sobre a PEC do Teto</b>	<b>Casa</b>
Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional nº 95, de 2016 Comentada <sup>106</sup>	CD
Novo Regime Fiscal Constante da PEC Nº241/2016: Análise dos Impactos no Cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 <sup>107</sup>	CD
Orçamento da Educação: Riscos de Compressão das Despesas não Asseguradas pela PEC Nº241/2016 <sup>108</sup>	CD
Novo Regime Fiscal Constante da PEC nº241/2016: Análise dos Impactos nas Políticas Educacionais <sup>109</sup>	CD
Impactos do “Novo Regime Fiscal” – Subsídios à Análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº241/2016 <sup>110</sup>	CD
Análise dos Efeitos da PEC nº241 Sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino <sup>111</sup>	CD
Possíveis Impactos da Aprovação da PEC nº241/2016 <sup>112</sup>	CD
Breve Análise sobre a PEC nº 241/2016, que Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para Instituir o Novo Regime Fiscal <sup>113</sup>	SF
A PEC nº 241 é a Única Saída para a Crise Fiscal? Argumentos a Favor de uma Alternativa Socialmente mais Justa e Economicamente mais Eficaz <sup>114</sup>	SF
As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados) <sup>115</sup>	SF

<sup>105</sup> Marcos Mendes, em audiência pública conjunta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Assuntos Econômicos no dia 08/11/2016.

<sup>106</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>. Acesso em: 14/06/2022.

<sup>107</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et24-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-analise-dos-impactos-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 14/06/2022.

<sup>108</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>. Acesso em: 15/06/2022.

<sup>109</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et-18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais>. Acesso em: 15/06/2022.

<sup>110</sup> Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago\\_publicado.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf). Acesso em: 16/06/2022.

<sup>111</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>. Acesso em: 17/06/2022.

<sup>112</sup> Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28999>. Acesso em: 17/06/2022.

<sup>113</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521801>. Acesso em: 17/06/2022.

<sup>114</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525613>. Acesso em: 17/06/2022.

<sup>115</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525609>. Acesso em: 17/06/2022.

A PEC nº 55, de 2016, e seus Impactos sobre a Federação, Gastos Primários e Endividamento Público <sup>116</sup>	SF
Comentários sobre a PEC que institui o Novo Regime Fiscal <sup>117</sup>	SF
A PEC do Teto de Gastos Públicos é Necessária? Estudo do Endividamento Federal após o Plano Real <sup>118</sup>	SF
Sobre o Idealizado Novo Regime Fiscal: Reflexos no Financiamento da Saúde <sup>119</sup>	SF
Limite de Gasto Público no Brasil – a Proposta de Emenda à Constituição nº241 de 2016 <sup>120</sup>	SF
Reformas Gêmeas: o Novo Regime Fiscal e a Reforma da Previdência <sup>121</sup>	SF
Uma Interpretação para o Teor dos Dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com Limites para o Gasto da União, e Considerações sobre sua Implementação <sup>122</sup>	SF

Fonte: Sítios Eletrônicos da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Elaboração própria.

Como demonstrado por Curry (2015), a disponibilidade de informações sobre um tema é uma das formas pelas quais as lideranças exercem seu poder. Nesse sentido, os textos produzidos pelas Consultorias da Casa servem para informar os parlamentares e, principalmente, seus assessores. Como todos tem muitos afazeres e o tempo é um recurso escasso, vale confiar nas “dicas e análises dos técnicos”. Como o autor demonstra, muitas vezes, os líderes enfatizam ou minimizam pontos específicos, utilizando para isso os documentos produzidos pelos servidores.

Ainda no começo da tramitação da PEC, o deputado Alessandro Molon (Rede/RJ), em sessão da CE no dia 06/10/2016, ilustrou o ponto:

“A Casa fez quatro estudos técnicos sobre o tema: três, contrários à proposta; um, favorável. O único que foi dado ao conhecimento dos Parlamentares foi o favorável. O único estudo divulgado pela Casa para os Parlamentares foi o parecer favorável. Os outros três, que são contrários, não foram divulgados para os membros da Casa. Isso é uma censura à liberdade de expressão dos técnicos da Casa, concursados, que se posicionaram contrariamente à proposta, porque a proposta é muito ruim. No entanto, lamentavelmente, o debate foi cerceado — e muitos colegas não tomaram conhecimento desses textos, como eu tomei, porque eu procurei esses estudos. Outros, talvez, não tenham tido essa ideia e não receberam esse comunicado (MOLON, Deputado, no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados)”.

Na estratégia de comunicação da oposição também houve a tentativa de internacionalização do debate sobre a PEC do Teto. Representantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação entregaram, em setembro de 2016, ao presidente da

<sup>116</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525612>. Acesso em: 18/06/2022.

<sup>117</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525605>. Acesso em: 18/06/2022.

<sup>118</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528872>. Acesso em: 18/06/2022.

<sup>119</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522699>. Acesso em: 18/06/2022.

<sup>120</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/522701>. Acesso em: 18/06/2022.

<sup>121</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528676>. Acesso em: 18/06/2022.

<sup>122</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/529648>. Acesso em: 18/06/2022.

Comissão de Educação da Organização das Nações Unidas (ONU), Gordon Brown, em Nova York, um dossiê com informações e críticas à Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016. Philip Alston, relator especial da Organização das Nações Unidas para a Pobreza Extrema e os Direitos Humanos, também se manifestou afirmando que PEC do Teto de Gastos era um “erro histórico” que provocaria “retrocesso social”<sup>123</sup>.

Os líderes da oposição buscaram, ainda, uma estratégia fora do Legislativo, que foi a judicialização. Tem sido cada vez mais estudado o fenômeno da judicialização das políticas públicas e, no caso do Teto de Gastos, os parlamentares da oposição recorreram ao Supremo Tribunal Federal (STF) para questionar a constitucionalidade da medida. No entanto, em decisão liminar, como mencionado, o ministro Luís Roberto Barroso reforçou a posição do Poder Executivo ao afirmar que não havia afronta à separação dos poderes nem aos direitos e garantias individuais, assim como afirmou que a responsabilidade fiscal era um dos fundamentos das economias saudáveis.

A oposição insistiu que era uma decisão preliminar, como o fez o deputado Weverton Rocha (PDT/MA), em sessão do Plenário no dia 10/10/2016: “*É importante esclarecer toda a sociedade quanto a que o mandado de segurança que foi hoje negado não entrou no mérito da PEC*”<sup>124</sup>. Todavia, a situação aproveitou a manifestação do ministro Barroso e trechos do seu voto passaram a ser lidos no Plenário da Câmara e do Senado para justificar a constitucionalidade da proposta.

Por fim, ainda que muitas estratégias tenham sido compartilhadas pelos dois grupos (maioria e minoria), a situação conseguiu aprovar com relativa facilidade a PEC, tanto na Câmara quanto no Senado. Para isso, foi fundamental a atuação conjunta do Chefe do Poder Executivo, Presidente Temer, com as lideranças do Congresso Nacional. As elites parlamentares exerceram papel decisivo na condução da discussão sobre a PEC, organizando o trabalho legislativo e assegurando a aprovação em curto período.

---

<sup>123</sup> Fonte disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/563338-toda-uma-geracao-esta-condenada-diz-relator-da-onu-sobre-a-pec-55>. Acesso em: 20/06/2022.

<sup>124</sup> Manifestação do deputado Weverton Rocha no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara.

## 5.2 ESTRUTURA DA POLÍTICA PÚBLICA

A forma como a política pública está estruturada é decisiva para superar os vieses informacionais pró-curto prazo. Dois principais objetivos são almejados: a redução da relevância dos custos no curto prazo e a ampliação dos benefícios do longo prazo. Dessa forma, a narrativa construída para apresentação da proposta é fundamental, bem como a percepção da sociedade sobre o assunto. O Quadro 20 apresenta os principais argumentos utilizados pelo governo para defender o Novo Regime Fiscal, bem como os contrargumentos mobilizados pela oposição.

**Quadro 20** – Argumentos contra e a favor do Teto de Gastos

<b>A favor do Teto</b>	<b>Contra o Teto</b>
Descontrole das contas públicas com crescimento desenfreado das despesas primárias e trajetória explosiva da dívida pública.	Não há descontrole nas contas pública, mas um crescimento insuficiente da receita e aumento do gasto com a dívida.
Estado não cabe na economia, sendo necessárias, além do Teto, as reformas da previdência e trabalhista.	Desmonte do Estado de Bem-Estar Social com modificação do Pacto Constitucional, promovendo uma redução do Estado sem o aval das urnas.
Ajuste gradual e de longo prazo sem aumento da carga tributária, que permitirá a retomada do crescimento econômico.	Ausência de uma reforma tributária.
Protege os gastos de saúde e da educação, pois pisos constitucionais serão corrigidos pela inflação.	Haverá redução dos recursos para saúde e educação, pois inflação da saúde é superior ao IPCA. Também há que se considerar o crescimento populacional e a mudança demográfica.
Forçará os governantes a realizar escolhas alocativas e isso promoverá a melhoria da qualidade do gasto.	O Poder Executivo não poderá implementar uma política fiscal discricionária.
Necessidade de retomar a confiança dos agentes privados e a credibilidade.	Inviabiliza os investimentos públicos e retarda a retomada do crescimento econômico.
Não prejudica os mais pobres.	Prejudica a população mais pobre, principal usuária dos serviços públicos.
Permitirá a redução da taxa de juros pois irá controlar o endividamento.	Não há limitação para as despesas financeiras.
Diversos países no mundo têm regras fiscais que limitam as despesas.	Regras fiscais na imensa maioria dos países não são constitucionalizadas nem tem um prazo de 20 anos.
Constitucionalização e prazo de 20 anos funcionam como uma forma de proteção das contas públicas do país dos futuros governantes.	Inconstitucionalidade da medida, uma vez que promove um retrocesso nos direitos sociais.

Elaboração própria.

O principal argumento a favor do Teto de Gastos foi a necessidade de ajustar as contas públicas. A partir do diagnóstico do crescimento acelerado das despesas

primárias houve um crescente descompasso entre receitas e despesas. Essa deterioração das contas públicas aumentava a taxa de juros e reduzia o investimento privado. Portanto, o Teto serviria primordialmente para sinalizar ao mercado compromisso com a sustentabilidade da dívida, permitindo, assim, a retomada da confiança privada e o crescimento econômico. Com a situação equacionada, no futuro seria possível inclusive a ampliação de alguns gastos públicos. Retomando os gráficos apresentados no Capítulo 2 sobre as possibilidades intertemporais de consumo, para o governo existiram duas situações: na primeira, com os gastos primários crescendo acima da inflação teríamos, em alguns anos, uma situação de colapso – muitos economistas ouvidos nas audiências públicas citaram os casos dos estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul; por sua vez, com a adoção do Teto, seria viável, após um “aperto” inicial, retomar o crescimento da despesa pública. O economista Bernard Appy ilustrou o argumento:

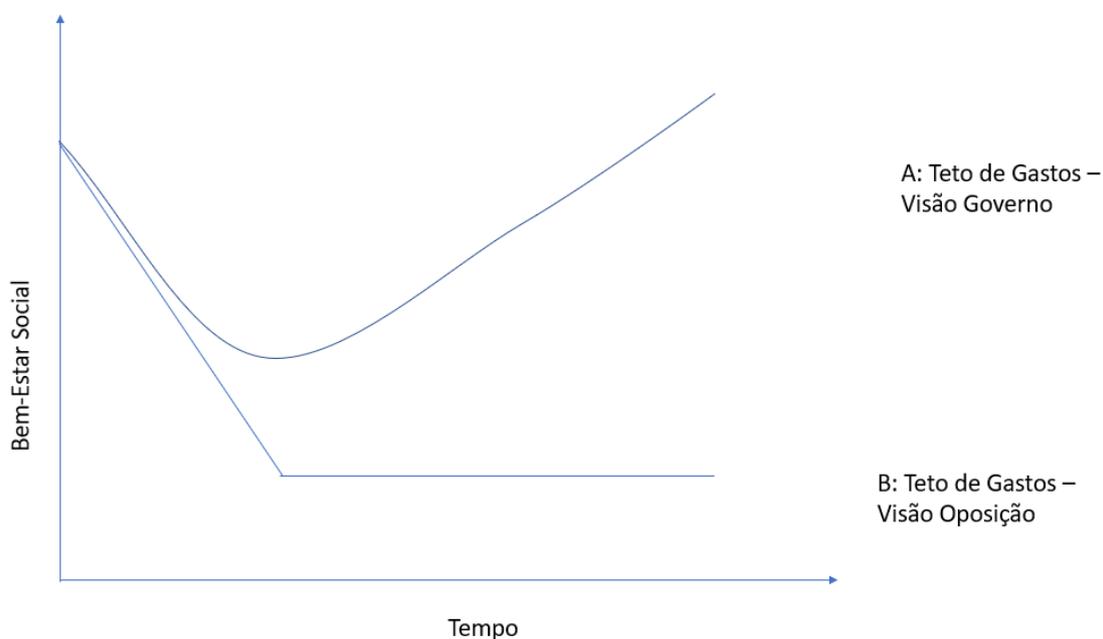
“Se o país entrar numa trajetória de estagnação — porque a área política do país é incapaz de conter o crescimento das despesas, porque a área política do país é incapaz de conter o crescimento da dívida pública —, o custo de longo prazo será altíssimo, muito maior do que o custo de curto prazo de se for aprovado o que está sendo proposto nessa PEC (APPY, Economista, na reunião de 29 ago. 2016 na Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados)”.

Já para os atores contrários ao Teto, primeiramente, o diagnóstico estava equivocado. Segundo a senadora Gleisi Hoffman (PT/PR):

“A principal questão em que se baseia a PEC ou o principal argumento da existência da PEC é que o Brasil está com as contas descontroladas e que a dívida cresceu sem limite. Eu queria dizer, senadora Fátima, que nem uma nem outra coisa é verdade. As despesas brasileiras continuam crescendo no mesmo patamar que cresceram desde depois da Constituição de 1988: por volta de 5% a 6% ao ano. Ocorre que nós tivemos, nesses dois últimos anos, uma queda de receita, que foi resultado da crise econômica pela qual nós passamos, que reduziu o nosso Produto Interno Bruto, e, portanto, arrecadamos menos (HOFFMAN, Senadora, na sessão de 16 nov. 2016 do Plenário do Senado Federal)”.

De modo que, para a oposição, o que levaria a um colapso dos serviços públicos seria justamente a aprovação da limitação às despesas primárias do governo Federal. A figura a seguir ilustra essas duas leituras sobre a PEC do Teto.

**Figura 8** – Bem-Estar Social com a Aprovação do Teto de Gastos para a Situação e a Oposição



Elaboração própria. Baseado em Jacobs (2016)

Verifica-se que houve dois tipos de narrativas quanto à PEC do Teto de Gastos. Para o governo, trata-se claramente de um *policy investment* na medida em que a redução dos gastos no curto (ou médio) prazo traria a estabilização da relação dívida/PIB e isso permitiria uma expansão futura dos recursos alocados às políticas públicas. Nessa situação, haveria um fluxo positivo no bem-estar da sociedade, ainda que no curto prazo fossem necessários alguns sacrifícios. A alternativa que seria não implementar uma reforma fiscal, poderia manter o bem-estar no curto-prazo, mas em pouco tempo, para os formuladores do Poder Executivo, haveria uma deterioração das contas públicas que poderia inviabilizar o Estado brasileiro.

Já para os congressistas da oposição não se tratava de um investimento na política pública, pois a redução dos gastos no curto prazo teria como consequência a redução na provisão de serviços públicos, em especial os da área social e dos investimentos, provocando um desmonte do (ainda jovem) Estado de bem-estar social brasileiro. Para esses parlamentares, havia, por parte do governo uma retórica de terrorismo fiscal que colocava as contas públicas brasileiras à beira do abismo. E, esse

não seria o real quadro. Nesse sentido, o Teto de Gastos, tal como colocado, representaria um risco muito maior.

Em resumo, para os defensores do Teto de Gastos, como mostrado na Política A na figura acima, no curto prazo haveria um custo, com conseqüente redução do bem-estar social, mas após alguns anos, os ganhos mais do que compensariam esse “aperto” inicial. Já para os críticos da medida, perdas de bem-estar seriam maiores e não haveria nenhum tipo de compensação futura.

Essas visões distintas sobre a PEC do Teto se relacionam precipuamente à identificação do papel do Estado na economia, os chamados “liberais” defendem uma menor participação estatal, com limitação dos gastos públicos e rígido controle do endividamento. Durante as entrevistas ficou claro que, dentre aqueles que concordam com essa posição há uma maior defesa do Teto. Por outro lado, os Entrevistados que se identificam com a visão desenvolvimentista, embora ainda possam estimular algum tipo de controle da despesa, não concordavam com o desenho original do texto. Da mesma forma, enquanto para os liberais a máxima é a de que compete à política fiscal, primordialmente, o controle do endividamento público, para os desenvolvimentistas, é de que a ela cabe primeiramente reduzir as desigualdades sociais.

Neste ponto, fica claro o papel desenvolvido pelas ideias no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Como já apontado pelos institucionalistas discursivos, ao mesmo tempo em que estruturam a ação dos agentes, são continuamente (re)constituídas pela ação deles. Como Schimdt (2008) mostrou, a interação entre as habilidades ideacionais de fundo (“*background ideational abilities*”) e as habilidades discursivas de primeiro plano (“*foreground discursive abilities*”) moldam a atuação dos atores e os conectam às instituições.

Seguindo as proposições do modelo analítico, verifica-se que os argumentos da situação buscaram iluminar os benefícios de longo prazo da medida, como a sustentabilidade da dívida, a retomada da confiança e dos investimentos privados; enquanto a situação ressaltou os impactos negativos no curto prazo, como o prejuízo aos mais pobres e o estrangulamento dos gastos sociais e dos investimentos.

As Tabelas 8 e 9 mostram como esses argumentos apareceram nas falas dos deputados, senadores e convidados durante a tramitação da PEC, demonstrando quais adquiriram maior centralidade nos diferentes espaços.

**Tabela 8** – Argumentos contrários ao Teto de Gastos utilizados durante a tramitação da PEC na Câmara dos Deputados

	<b>Retrocesso Direitos</b>	<b>Desmonte</b>	<b>Inconstit.</b>	<b>Prejudica Investimentos</b>	<b>Modificação CF/88</b>	<b>Preserva Despesas Financeiras</b>	<b>Sem Reforma Tributária</b>	<b>Redução Saúde Educação</b>
Plenário	1	31	5	30	13	27	7	34
CE	4	29	10	10	22	28	14	83
CCJ	10	6	20	5	11	17	4	26
Outras	1	4	1	3	5	5	2	5
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>70</b>	<b>36</b>	<b>48</b>	<b>51</b>	<b>77</b>	<b>27</b>	<b>148</b>

Elaboração própria, a partir de codificação no *software Nvivo*.

**Tabela 9** – Argumentos contrários ao Teto de Gastos utilizados durante a tramitação da PEC no Senado Federal

	<b>Retrocesso Direitos</b>	<b>Desmonte</b>	<b>Inconstit.</b>	<b>Prejudica Investimentos</b>	<b>Modificação CF/88</b>	<b>Preserva Despesas Financeiras</b>	<b>Sem Reforma Tributária</b>	<b>Redução Saúde Educação</b>
Plenário	4	19	6	8	41	37	26	65
CCJC	2	3	10	0	8	5	8	14
Outras	1	22	5	10	44	34	34	36
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>44</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>93</b>	<b>76</b>	<b>68</b>	<b>115</b>

Elaboração própria, a partir de codificação no *software Nvivo*.

O argumento mais utilizado pelos parlamentares, tanto na Câmara quanto no Senado, foi a possibilidade de redução dos valores para saúde e educação em decorrência da PEC. Rapidamente (ainda durante a tramitação na CCJC/CD), o próprio governo percebeu que esse seria um entrave à aprovação da matéria e adotou alguns “antídotos”: primeiramente, mudou o ano base para o cálculo do montante inicial – para esses dois setores, a base foi o ano de 2017, e não 2016; ainda, garantiu que essas despesas teriam asseguradas uma correção pela inflação, ao contrário das demais; e acionou os ministros da Fazenda, do Planejamento, da Saúde e da Educação, bem como economistas próximos para assegurar aos parlamentares que não haveria perdas com a aprovação. Bernard Appy, em audiência na Comissão Especial no dia 29/08/2016 afirmou:

“As pessoas podem questionar: “Durante o período de vigência da PEC, as despesas de saúde e educação talvez fossem menores do que seriam se a regra não fosse alterada”. Talvez seja verdade. Nem sei se é., mas eu tenho certeza absoluta de que no final do período de vigência da PEC as condições financeiras vão permitir um aumento muito maior das despesas com saúde e educação e das despesas públicas em geral do que se a PEC não for aprovada, se tudo for mantido como está”. (APPY, Economista, na reunião de 29 ago. 2016 na Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados)

Três argumentos também buscam enfatizar os impactos nas políticas públicas no curto prazo: o prejuízo aos investimentos públicos, o desmonte do Estado de Bem-Estar Social e o retrocesso nos direitos. A questão da inconstitucionalidade da PEC foi acionada principalmente na CCJC/CD e CCJ/SF, afinal, compete a essas comissões se manifestar pela constitucionalidade e juridicidade.

Por fim, duas ausências foram bastante estressadas na Câmara e no Senado pela oposição: a não discussão dos gastos financeiros e a não inclusão de uma proposta de reforma tributária. O deputado Henrique Fontana (PT/RS), em reunião da Comissão Especial no dia 24/08/2016, deu a seguinte explicação: “*E por que não foi votado o imposto de transmissão sobre herança?*” *Porque a maioria do parlamento é conservadora e não quer criar esse imposto, que é justo socialmente*”<sup>125</sup>.

Da mesma forma, parlamentares de diferentes matizes questionaram por que o limite era apenas para as despesas primárias, não incluindo, portanto, a conta de juros. Na leitura corrente, essa era uma forma de privilegiar o mercado financeiro. Paralelamente, principalmente no Senado Federal, os congressistas e os convidados enfatizaram que não adiantava promover um ajuste fiscal que não olhasse para a parte da receita pública, enfatizando que a carga tributária brasileira não se distribui de maneira justa entre a população.

Já os argumentos favoráveis à PEC se concentram nos benefícios da medida, como a retomada da confiança, do investimento privado, do crescimento econômico e o fortalecimento do parlamento na discussão orçamentária. As Tabelas 10 e 11 indicam como esses argumentos se distribuíram durante a tramitação da matéria na Câmara e no Senado:

---

<sup>125</sup> Manifestam do deputado Henrique Fontana no dia 24 ago. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados.

**Tabela 10** – Argumentos a Favor do Teto de Gastos Utilizados durante a Tramitação da PEC na Câmara dos Deputados

	Controlar Endividamento	Superar a Crise Econômica	Fortalecer Alocação parlamento	Sem Redução Saúde e Educação	Ajustar as Contas	Retomar o Crescimento	Recuperar a Credibilidade
Plenário	6	18	1	25	20	13	21
CE	27	48	24	49	99	41	14
CCJ	0	6	1	2	20	2	5
Outras	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>72</b>	<b>26</b>	<b>76</b>	<b>139</b>	<b>56</b>	<b>40</b>

Elaboração própria, a partir de codificação no *software Nvivo*.

**Tabela 11** – Argumentos a Favor do Teto de Gastos Utilizados durante a Tramitação da PEC no Senado Federal

	Controlar Endividamento	Superar a Crise Econômica	Fortalecer Alocação parlamento	Sem Redução Saúde e Educação	Ajustar as Contas	Retomar o Crescimento	Recuperar a Credibilidade
Plenário	15	17	9	40	21	22	11
CCJC	3	6	2	4	4	3	0
Outras	6	5	5	4	5	1	3
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>48</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>14</b>

Elaboração própria, a partir de codificação no *software Nvivo*.

Na Câmara, o argumento mais enfatizado foi a necessidade de ajuste nas contas públicas, em especial na Comissão Especial. Como apontado por Arnold (1990), a persuasão é uma das estratégias mais utilizadas no parlamento, e, devido ao fato de a matéria ter começado a tramitar por essa Casa, muitas horas de discurso foram gastas justificando sua importância e urgência. Um aspecto muito enfatizado pelos deputados e senadores, assim como pelos convidados que apoiavam a medida, foi o gradualismo do ajuste. Como exemplificou o relator no Senado, senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), durante a leitura do seu voto na sessão da CCJ, no dia 01/11/2016.

“O gradualismo imposto pelo Novo Regime Fiscal - que não propõe corte de despesas, apenas impede o seu aumento ao longo do tempo - é a forma mais suave possível de se fazer a transição de um elevado nível de endividamento para um nível mais compatível com nosso grau de desenvolvimento. Não existe outra forma de ajuste fiscal mais suave do que aquela proposta por esta PEC e que seja capaz de fazer com que a dívida pública convirja para uma

trajetória sustentável ao longo do tempo (OLIVEIRA, Senador, em reunião no dia 01 nov. 2016 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal).”

Em 2015, o ministro da Fazenda da Presidente Dilma, Joaquim Levy, tentou implementar um duro ajuste fiscal, com severos impactos no curto prazo – a Lei Orçamentária de 2015, que sofreu um contingenciamento recorde. As críticas foram intensas e, contribuíram para agravar a crise econômica e política. Nesse sentido, parece ter havido um processo de aprendizagem, com a PEC propondo, nas palavras de Armando Castelar em sessão de debates no plenário do Senado no dia 22/11/2016 um ajuste: “*suave, sem rompantes, sem rupturas fortes*”<sup>126</sup>.

Também havia o argumento de que não haveria cortes para saúde e educação. Como a oposição centrou suas críticas nesses dois setores, os governistas se viram obrigados a responder, pois se trata de áreas muito sensíveis no parlamento, com “bancadas” informais muito atuantes. Inclusive o relator da PEC, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), era conhecido como um dos mais aguerridos defensores da saúde e seu posicionamento em defesa do Teto foi muito questionado. Os argumentos econômicos (retomar o crescimento, recuperar a credibilidade e controlar o endividamento) também se fizeram presentes nas duas Casas, claramente como uma forma de sinalizar os benefícios de longo prazo da PEC.

Passamos agora a discutir como se deu a distribuição dos custos e benefícios da PEC entre o curto e o longo prazo. Primeiramente, cabe pontuar que mesmo parlamentares que votaram favoravelmente à matéria reconheceram que havia custos; por exemplo, o deputado Silvio Torres (PSB/SP) afirmou que: “*Todo mundo sabe que nós não viemos propor um remédio indolor. É lógico que existem sacrifícios, que estão previstos no projeto*”<sup>127</sup>.

A partir da codificação realizada no *software* NVivo que buscou identificar os beneficiados e os prejudicados pela PEC, elaborou-se nuvens de palavras, mostrada na Figura 9:

---

<sup>126</sup> Manifestação do economista Armando Castelar no dia 22 nov. 2016 na sessão do Plenário do Senado Federal.

<sup>127</sup> Manifestação do deputado Silvio Torres (PSDB/SP), no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

**Figura 9** - Nuvem de Palavras com Falas de Parlamentares e Convidados sobre os Beneficiados pela PEC do Teto



Elaboração própria, a partir de codificação no *software Nvivo*.

A análise da nuvem de palavras, conjugado com a leitura dos documentos e as entrevistas nos mostram que os parlamentares da oposição enxergavam no mercado financeiro (foram utilizados como sinônimos bancos, banqueiros, rentistas, donos do capital) os principais beneficiários pela PEC do Teto. Ao mesmo tempo, ainda de que forma mais tímida, os parlamentares da base do governo buscaram defender a narrativa de que a população mais pobre seria a principal beneficiária do Novo Regime Fiscal. Como apontando anteriormente, para a situação, a Teto de Gastos seria um *policy investemnt* do tipo vertical, pois, ao mesmo tempo em que a população mais pobre arcaria com alguns custos iniciais, também seria beneficiada no longo prazo. Já para a oposição, o Teto não seria capaz de gerar benefícios no longo prazo.

Novamente, tem-se a clivagem oposição x situação. Para os parlamentares contrários ao Teto, o principal beneficiado pela medida era o mercado financeiro (ou banqueiros ou bancos ou rentistas), ao passo que, para os governistas, a PEC beneficiaria a população mais pobre. A percepção dos Entrevistados foi similar, como se observa na Tabela 12.



Destacam-se os sinônimos pobres e povo, indicando que na opinião majoritária esses são os principais prejudicados. Entende-se que a população mais pobre é a principal usuária dos serviços públicos e, como a PEC promoveria uma redução na disponibilidade de recursos, ela seria a principal afetada. Ao mesmo tempo, os servidores públicos também foram lembrados em função da restrição aos reajustes e às novas contratações. Também é mencionada a área da saúde, pois conforme apontado anteriormente, esse foi um dos setores que suscitou maior questionamento nos debates sobre a PEC. A avaliação dos entrevistados novamente foi similar, como mostra a Tabela 13.

**Tabela 13** – Avaliação dos Entrevistados quanto aos Principais Prejudicados pela PEC do Teto de Gastos

<b>Prejudicados</b>	<b>Percentual (%)</b>
População	60%
Estado/Serviço Público	33%
Políticos	7%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados extraídos em entrevistas.

A partir desse mapeamento dos beneficiados e prejudicados, cabe retomar um ponto importante do argumento de Jacobs (2011; 2016): como ganhos e perdas não estiveram concentrados nos mesmos grupos (mercado financeiro x população mais pobre), há uma limitação prática às barganhas intertemporais. É diferente de uma situação de reforma da previdência, onde os custos e benefícios recaem sobre o mesmo grupo. Neste cenário, é muito mais difícil para uma parcela da população aceitar as perdas no momento presente em troca de um ganho futuro, pois há um outro grupo que, ao mesmo tempo, tem um ganho no presente e no futuro. No caso do Teto, pela percepção dos Entrevistados e dos parlamentares, o mercado financeiro não teve nenhuma perda, apenas ganhou no curto prazo, quando a conta dos juros foi preservada do ajuste, e também no longo prazo, com a estabilização da relação dívida/PIB. Ao mesmo tempo, a população mais pobre perdeu no curto prazo, em troca de um potencial ganho futuro. Como afirmou o economista Armando Castelar:

“Amarra-se o gasto durante 20 anos! Sim, isso é importante! É assim que a gente antecipa os benefícios. Porque, na hora em que a gente amarra a regra, o mercado e os agentes econômicos reagem olhando o que vai ser o futuro, mesmo antes - reparem, eu naquele gráfico deixei isso claro - mesmo antes de a gente conseguir alcançar um resultado primário positivo, mesmo antes de o governo ter um resultado primário positivo. Por quê? Porque antecipa; existe credibilidade. Então, esta é uma outra mágica da PEC: ela faz um ajuste de despesas como proporção do PIB muito gradual, mas ela traz os benefícios para antes, para antes de a gente conseguir resolver a questão fiscal (CASTELAR, Economista, no dia 22 nov. 2016 na sessão do Plenário do Senado Federal).”

Quanto à distribuição intertemporal, na visão da maioria dos Entrevistados, os ganhos da PEC foram no curto prazo, enquanto seus custos foram postergados para o médio prazo. Ainda no texto da EMI da PEC do Teto de Gastos, bem como em seu discurso nas audiências públicas, o governo sinalizasse que a matéria visava o equilíbrio futuro das contas públicas, os ganhos imediatos foram relevantes, como apontdo pelos Entrevistados na Tabela 14. Isso de deu principalmente porque o ajuste a ser feito foi postergado para o próximo Presidente e o governo Temer pode auferir imediatamente os ganhos de credibilidades.

**Tabela 14** – Distribuição Intertemporal dos Custos e Benefícios da PEC do Teto de Gastos na Avaliação dos Entrevistados

	<b>Curto</b>	<b>Médio</b>	<b>Longo</b>	<b>Outros</b>
Custos	13%	30%	27%	20%
Benefícios	40%	13%	27%	20%

Fonte: Entrevistas. Elaboração própria.

De acordo com o entrevistado 1: “*A maioria das pessoas, com um pouco de discernimento, já não tinha dúvida de que a médio e longo prazo o como o Teto não tinha como se manter na forma como foi planejado, que ele não traria os efeitos que estavam sendo esperado*”. Essa visão também compartilhada pelo ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, que em audiência pública na CE no dia 24/08/2016 afirmou:

“Então, o ganho com a implementação dessa medida, do ponto de vista de atividade econômica, é imediato. A restrição e o controle da despesa serão feitos nos anos subsequentes. Portanto é um processo inverso. Simplesmente,

ao implementar a medida, já teremos um ganho enorme na atividade econômica (OLIVEIRA, ministro do Planejamento e Orçamento, no dia 24 ago. 2016, em reunião na Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

Neste ponto, o ministro Dyogo Oliveira reconhece que o próprio governo sabia que haveria ganhos imediatos enquanto o ajuste mais estrutural seria postergado para o futuro, como apontado pelos entrevistados e pelos economistas e professores ouvidos nas audiências públicas na Câmara e no Senado.

A redução desse impacto dos custos no curto prazo decorreu de um esforço deliberado do governo. Como apontou o senador Lindbergh (PT/RJ), em audiência pública na CAE do Senado em 16/08/2016: *“Primeiro, quanto ao curto prazo. Não existe ajuste de curto prazo aqui. (...) os senhores estão propondo o ajuste lá para quando? É para depois de 2018? Porque em 2017, pela inflação, você tem aumento de gastos”*<sup>128</sup>. Ou seja, o governo sabia que, em 2016, havia uma tendência de desaceleração da inflação. Dessa forma, quando a base das despesas primárias fosse corrigida para se calcular o valor do Teto de Gastos para 2017, haveria uma possibilidade de crescimento dessas despesas no primeiro ano de vigência da regra.

O secretário Mansueto Almeida, em audiência pública no Senado Federal no dia 22/11/2016, reconheceu: *“Como a inflação está em queda, significa, inclusive, que nos primeiros anos, nós ainda teremos um pequeno crescimento do gasto público real, um crescimento muito pequeno”*<sup>129</sup>.

O segundo ponto foi incentivo para o crescimento da “base” das despesas primárias no ano de 2016. Como apontado pelo próprio ministro da Fazenda:

“Não é uma base deprimida. Muito pelo contrário. Porque, nessa base de 2016, está exatamente o realismo fiscal a que nos referimos, com o reconhecimento de uma série de despesas que não estavam orçadas. Elas estavam incorridas, porém, não orçadas. (...). Então, em 2016 nós já colocamos tudo isso no orçamento. Já está, portanto, em razão do déficit de 170 milhões de reais, que é um déficit realista (MEIRELLES, ministro da Fazenda, no dia 24 ago. 2016 em audiência pública realizada na Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados).”

<sup>128</sup> Manifestação do senador Lindbergh Faria no dia 16 ago. 2016 em reunião da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

<sup>129</sup> Manifestação do secretário do Ministério da Fazenda, Mansueto Almeida, no dia 22 nov. 2016 em audiência pública no Plenário do Senado Federal)

O governo ampliou a meta de resultado primário, de modo a acomodar uma série de despesas que estavam represadas. Ao mesmo tempo, houve, em 2016, um esforço deliberado por parte dos ministérios (e dos demais Poderes) em maximizar os pagamentos do ano de modo a assegurar um incremento no valor de referência, sobre o qual seria aplicado a correção da inflação nos anos subsequentes.

Em estudo sobre a execução orçamentária do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Sant'Ana e Oliveira Júnior (2021) observaram que:

As medidas de economia foram substituídas pelo esforço de plena execução orçamentária, inclusive com a postura proativa do STJ para a resolução de pendências com seus credores, a fim de viabilizar pagamentos de valores inscritos em restos a pagar ainda em 2016 (SANT'ANA; OLIVEIRA JR., 2021, p. 7).

Os autores ainda concluíram que o STJ obteve, em 2017, limite de gastos financeiros em valor superior à sua autorização orçamentária, o que é uma situação inusitada, dado que a tendência na execução orçamentária é que os valores financeiros sejam inferiores às dotações autorizadas.

Além das medidas anteriores, também se permitiu que o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 fossem excluídos da verificação do cumprimento dos limites de gastos e que para o desembolso fossem utilizados eventuais excessos de resultado primário em relação à meta fixada na LDO. Ou seja, caso ocorresse um excesso de arrecadação ou uma redução nas despesas primárias, de maneira a abrir “espaço” na meta de resultado primário, esses recursos poderiam ser utilizados para a quitação de restos a pagar inscritos até 2015. Em geral, as despesas inscritas em restos a pagar são investimentos majoritariamente a cargo do Poder Executivo, portanto, essa excepcionalidade ampliou a margem de manobra do governo Temer.

Em resumo, os custos da PEC para o governo Temer foram extremamente reduzidos. Interessante perceber que o próprio Presidente declarou que não era candidato à reeleição, ou seja, até para um político cuja sobrevivência eleitoral no curto prazo não está atrelada à uma disputa eleitoral é politicamente difícil implementar medidas impopulares. Como apontou o relator Darcísio Perondi (PMDB/RS), em reunião da CE no dia 06/10/2016: “*O Presidente Michel Temer tem dito publicamente*

*que não é candidato à reeleição e que, nestes próximos dois anos e meio, vai fazer todo o esforço que for necessário. Ele não está preocupado com popularidade*<sup>130</sup>.

A fala do deputado Alessandro Molon (Rede/RJ) exemplifica a estratégia adotada pelo governo:

“Sr. Presidente, há pouco um colega disse que Michel Temer era um homem corajoso por ter tido a iniciativa de propor essa PEC. Se, de fato, fosse a coragem que o movesse, ele teria proposto isso para começar ano que vem. Mas como ele está pensando em eleição, ele está propondo que isso comece apenas a partir de 2018. (MOLON, Deputado, no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

Ao que o senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP) conclui: *“o próximo governo fica condenado a executar um programa que não é o programa que o próprio governo pode ter submetido ao sufrágio popular”*<sup>131</sup>.

Dessa maneira, o governo Temer colheu benefícios imediatos da PEC, como apontado pelo entrevistado 2: *“No curto prazo todos somos beneficiados pela redução da taxa de juros, pela diminuição da dívida pública, pela redução da inflação”*. Ponto também enfatizado pelo ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira:

“Essa é a medida sobre a qual podemos dizer que ela tem uma natureza invertida, do ponto de vista do efeito na economia. Ela é uma medida que provocará restrições no futuro; então, a despesa será contida nos anos subsequentes, mas o efeito de ganho de atividade é imediato, porque a leitura do agente econômico é imediata. Ou seja, a leitura é que, aprovada essa medida, o país terá sustentabilidade e controle da situação, e, portanto, nós poderemos produzir, investir e fazer crescer a economia do país. (...) A restrição e o controle da despesa serão feitos nos anos subsequentes. (OLIVEIRA, Ministro do Planejamento e Orçamento, no dia 24 ago. 2016, em reunião na Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

O modelo proposto por Jacobs (2011, 2016) considera, de maneira geral, o curto e o longo prazo, bem como os *trade offs* que são realizados entre eles. No entanto, a partir da aplicação do modelo, verificou-se que a dimensão do médio prazo também foi importante, principalmente para postergar o início da regra e, conseqüentemente, os seus custos. A atuação dos deputados e senadores foi decisiva nesse adiamento, pois introduziu regras que deram “conforto” ao governo Temer no tocante aos custos e permitiu, também, que ele usufrísse dos ganhos reputacionais que a PEC promoveu no

<sup>130</sup> Manifestação do deputado Darcísio Perondi na reunião do dia 06 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>131</sup> Manifestação do senador Randolfe Rodrigues, no dia 09 nov. 2016 em reunião da Comissão de Constituição Justiça e da Cidadania do Senado Federal.

curto prazo, não sendo, portanto, necessário aguardar o longo prazo para ter os resultados.

A dimensão temporal “médio prazo” não se faz presente no modelo proposto por Jacobs (2011; 2016), no entanto, avaliou-se que no Brasil foi interessante incorporá-la. Uma possibilidade para futuras pesquisas é a realização de estudos em outros países de renda média, de modo a se verificar se a utilidade da incorporação desse referencial é uma característica comum. Em uma primeira análise parece fazer sentido, pois em países de renda média tende a haver uma maior instabilidade política e o longo prazo pode ser um tanto quanto mais distante e incerto.

Outro fator decisivo para superação dos vieses de curto prazo é a percepção da população sobre o tema. Segundo Jacobs (2011; 2016), amplia-se a possibilidade de investimento da política pública ao se impor as perdas de maneira indireta e por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.

Nas entrevistas realizadas, 67% dos profissionais apontaram que a maioria da população brasileira não estava acompanhando a discussão sobre o Teto de Gastos. Da mesma forma, essa era a percepção dos parlamentares tanto da situação quanto da oposição da Câmara e do Senado, como ilustrado pelas seguintes falas:

“Os senhores já viram aqui neste ensaio que o grande problema que nós temos é o de comunicação. Nós temos que vencer a batalha da comunicação. Os senhores viram que a Oposição tem comunicadores eficientes. (...) São bons também. Eles conseguem traduzir as coisas como se nós tivéssemos desmontando o Estado. (ALELUIA, Deputado, no dia 24 ago. na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados).”

“Eu quero linguagem para as ruas. Vai congelar o meu salário? Eu não quero (PERONDI, Deputado, no dia 31 ago. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados).”

“A PEC ainda é uma coisa que as pessoas não entenderam, e nós temos que proporcionar esse debate. (HOFFMAN, Senadora, em 31 out. 2016 na audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

“É imperativo que comecemos já a sair da insustentável situação a que o país foi levado nos últimos anos. Daí por que, Sr. Presidente, eu não ter a menor preocupação, apesar de frequentemente receber, no meu telefone, mensagens pedindo para rejeitar, para que eu vote contra, para que o Senado Federal rejeite a PEC nº 55. É uma maravilha uma pessoa me pedir isso, mas ela não mede as consequências, não sabe por que está pedindo - é o oba-oba que virou este país (LIRA, Senador, no dia 24 nov. 2016 em sessão do Plenário do Senado Federal).”

Inclusive, era sempre feita pelos congressistas uma comparação com a reforma da previdência, que seria um tema complexo, mas de fácil entendimento pela sociedade, uma vez que seu impacto é imediato na aposentadoria das famílias, como afirmou o senador Lindbergh Faria (PT/RJ), em audiência pública na CAE no dia 11/10/2016: “A reforma da Previdência é uma coisa mais clara. (...) Eu imagino quando começarmos a discutir a reforma da previdência, porque quanto à Previdência o povo entende bem o que significa retirar direitos”<sup>132</sup>.

Uma das formas de tentar contornar esse ponto foi utilizando a metáfora da dona de casa, como exemplificou o deputado Artur Oliveira Maia já na primeira reunião da CCJC, no dia 02/08/2016: “É como uma família que precisa ter limites: não adianta gastar mais do que ganha; senão, vai à humilhação ou, muitas vezes, à falência”<sup>133</sup>. Também o relator na CCJC, deputado Danilo Forte (PSB/CE), na reunião do dia 09/08/2016, declarou:

“O que há, isso sim, é um delimitador de gastos, como qualquer família faz. Quando estoura o cartão de crédito, quando fica sem crédito na praça, quando não tem condições de comprar mais nada e é obrigado a tirar o menino da escola privada para colocar na escola pública, ou muitas vezes perder o plano de saúde, exatamente porque não tem condições de pagá-lo, o que todo o mundo faz? (FORTE, Deputado, na reunião de 09 ago, 2016 da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados).”

E o relator da PEC, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), em audiência pública da Comissão Especial, no dia 29/08/2016:

“Casa, em que a mulher é chefe de família ou o homem é chefe de família, se alguém perde o emprego, já cai a receita, cai o salário. Às vezes, a família se desequilibra e gasta muito: ganha 4 mil por mês acumulado, gasta no outro mês 2 mil, depois gasta mais 2 mil; daí queima os cinco cartões de crédito, incluindo os das lojas, e queima os cheques especiais. E o que ela tem que fazer? Vender o carro, deixar o carro na garagem e andar de ônibus. Ou vender a casa e vai morar de aluguel. De repente, vai morar com a mãe e com pai. (PERONDI, Deputado, no dia 29 ago. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados).”

Jacobs (2015) argumenta que as metáforas contribuem para o enquadramento do problema, delimitando o conjunto de soluções disponíveis e facilitando o entendimento pelo grande público. E, no caso em estudo, elas foram reiteradamente utilizadas na tentativa de formação das preferências dos parlamentares e da sociedade.

<sup>132</sup> Manifestação do senador Lindbergh Faria no dia 11 out. 2016 em audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

<sup>133</sup> Manifestação do deputado Arthur Oliveira Maia na reunião de 02 ago, 2016, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados

Mesmo com esse esforço de comunicação, as pesquisas mostram que a PEC era desconhecida pela população. Segundo o Datafolha<sup>134</sup>: 60% dos brasileiros eram contra a PEC do Teto e apenas 12% eram favoráveis. Para 62% dos brasileiros, a PEC traria mais prejuízos do que benefícios, enquanto somente 19% pensavam o contrário. Ainda segundo a pesquisa, quanto mais escolarizado, maior o desagrado com a PEC: 68% dos com ensino superior a rejeitavam, contra 51% daqueles só com ensino fundamental. O recorte por classe mostra que são os mais ricos aqueles que mais aprovavam a medida, 35%, enquanto entre os mais pobres estavam as maiores rejeições: 60%, para quem recebe até dois salários-mínimos, e 62%, para quem ganha entre dois e cinco salários-mínimos.

Levantamento do Ipsos<sup>135</sup> também mostrou que 43% dos brasileiros desconhecem a proposta e 49% afirmaram já ter ouvido falar das medidas. 42% dos Entrevistados se posicionaram contra a PEC e 17% a favor, contudo, 41% não souberam opinar. A pesquisa também mostrou que 44% acreditam que a PEC do Teto piorará sua vida. Segundo os Entrevistados, quem ganha com a PEC são os políticos e os mais ricos: 48% e 42%, respectivamente. Já os menos beneficiados seriam os mais pobres e os funcionários públicos.

Esses resultados do Datafolha e do Ipsos sobre o conhecimento da PEC pela população brasileira foram similares aos obtidos nas entrevistas realizadas nesta pesquisa: 67% dos Entrevistados avaliaram que a população não estava acompanhando a discussão sobre a PEC do Teto de Gastos e 27% se manifestaram que sim, havia o interesse. Na visão do entrevistado 2: “*A sociedade não acompanha qualquer discussão legislativa com qualidade*”.

Também no site *e-cidadania*, do Senado Federal<sup>136</sup>, as manifestações foram majoritariamente contrárias à PEC: 345.654 cidadãos se disseram contrários ao texto e 23.766 favoráveis.

Ainda que possa ser considerada operacionalmente uma regra simples, a maioria da população não se apropriou desse debate, como indicaram as pesquisas de opinião, cujo resultado apontou o elevado percentual de desconhecimento sobre a medida.

---

<sup>134</sup> Fonte disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1840825-maioria-dos-brasileiros-reprova-emenda-dos-gastos-diz-datafolha.shtml>. Acesso em: 29/06/2022.

<sup>135</sup> Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/quatro-em-cada-dez-brasileiros-desconhecem-pec-do-teto-de-gastos-publicos>. Acesso em: 29/06/2022.

<sup>136</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337>. Acesso em: 29/06/2022.

Apesar desse quadro, os levantamentos também mostraram que, entre os que conheciam, grande parte era contrária à medida.

O quadro 21 a seguir sintetiza os principais achados da aplicação do *process tracing* considerando os vieses informacionais pró-curto prazo:

**Quadro 21** – Principais Achados da Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016 – Viés Informacional Pró-Curto Prazo

Proposição Teórica	Principais Achados
<p>A ocorrência da autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao tornar difusa a responsabilização pelas perdas.</p>	<p>A autoridade fragmentada foi analisada a partir da separação entre os poderes, do federalismo, do bicameralismo, da representação proporcional, da hiperfragmentação partidária e das regras internas do parlamento.</p> <p>Um primeiro ponto a se destacar é que a apesar da “aridez” da pauta fiscal, havendo uma liderança do Poder Executivo, o Congresso se mobiliza para discutir e aprovar as matérias. Foi observado que a resistência é muito maior em relação aos temas tributários e, a principal hipótese relaciona-se aos impactos federativos da tributação – nessas situações, a atuação dos governadores (e seu poder de veto) se fazem presentes. Ainda sobre a questão federativa, o Governo Temer ensaiou incorporar as finanças subnacionais na proposta, mas rapidamente abandonou essa ideia e, como isso, a PEC do Teto de Gastos não encontrou resistências entre esses atores (governadores e bancadas estaduais).</p> <p>Em relação ao bicameralismo, observou-se que a toda a discussão de mérito foi realizada na Câmara dos Deputados. Os senadores foram convidados a participar dos debates e buscou-se a construção de um texto consensual para evitar que qualquer alteração substantiva obrigasse o retorno do texto à Câmara.</p> <p>A representação proporcional contribuiu para a facilidade na aprovação da PEC na medida em que dada a fragmentação do sistema eleitoral brasileiro é muito difícil para o eleitor saber qual é a coalizão de apoio ao Governo e quais parlamentares fazem parte dela.</p> <p>Todos esses achados estão em sintonia com o modelo teórico.</p>
<p>A existência de instituições deliberativas favorece o investimento na política pública ao ampliar o debate sobre os resultados de longo prazo.</p>	<p>Ainda que o Brasil conte com relevantes experiências de participação social, no campo econômicos, os avanços não foram tão claros. A proposta de regra fiscal não se valeu dos espaços de participação existentes (Conselhos, Fóruns, Mesas de Diálogo) e sua discussão com a sociedade (para além de economistas) aconteceu no Congresso, por meio das audiências públicas. Ao todo foram 15 audiências, sendo que 9 na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (essa Comissão era presidida por uma senadora de oposição que conseguiu abrir esse espaço para a discussão).</p> <p>A não mobilização das instituições deliberativas não impediu a aprovação da PEC do Teto de Gastos, mas pode ter contribuído para o rápido “envelhecimento” da regra – 6 alterações entre 2017 e 2022.</p>
<p>A existência de limitações ao</p>	<p>Tanto os entrevistados quanto os discursos dos parlamentares na</p>

<p>mandato neutraliza as considerações eleitorais de curto prazo.</p>	<p>Tribuna indicaram a preocupação com a reeleição. Um ponto enfatizado foi o “timing” de aprovação da matéria – mais perto ou mais distante dos pleitos eleitorais. Nesse sentido, ainda que 2016 fosse um ano de eleições municipais, para os parlamentares federais, ainda havia um longo percurso até 2018 e, dessa forma, o impacto da aprovação do Teto de Gastos não se fez tão presente.</p>
<p>Regras eleitorais que favorecem os incumbentes propiciam o investimento na política pública ao protegerem contra o risco eleitoral de curto prazo e realçarem as oportunidades de crédito de longo prazo.</p>	<p>A análise das taxas de recandidatura e reeleição dos parlamentares que compuseram a Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados mostrou que o primeiro índice foi idêntico – em torno de 80%; no que se refere ao índice de reeleição, os titulares tiveram um desempenho inferior aos suplentes (63% a 86%) – todavia, para atribuir essa variação à participação dos deputados na Comissão Especial seriam necessários estudos adicionais, de modo a isolar os demais fatores que influenciam as taxas de sucesso eleitoral. Ainda que essa relação de causalidade não seja direta, a análise dos documentos mostrou que uma das principais estratégias da oposição foi tentar aumentar o custo dos governistas em apoiar a PEC.</p>
<p>A centralização decisória interna ao legislativo favorece o investimento na política pública ao diluir a responsabilidade individual (Votei seguindo orientação do líder).</p>	<p>O primeiro achado da tese, a partir da aplicação do índice proposto por Nicolau (1999) – Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário, foi a efetividade desses atores em garantir a aprovação da matéria nos termos desejado pelo Executivo. Um dos principais fatores a explicar esse resultado foi “fechamento de questão” nos partidos – inclusive em alguns partidos essa prática não era usual. Em geral, os partidos votaram unidos, com os da base entregando os votos necessários para a aprovação da PEC e dos da oposição, se posicionando contrariamente; os partidos distoantes foram PSB e PDT, cujos votos se dividiram. Em sintonia com a literatura (ARNOLD, 1990), os líderes de partidos da base mobilizaram diferentes estratégias para garantir a aprovação da PEC, como as procedimentais (fundamentais para o cumprimento dos prazos e o ritmo dos trabalhos); as de persuasão/comunicação (importantes para o convencimento dos parlamentares e redução das críticas); e as de modificação (que asseguram que o texto estivesse de acordo com as demandas do Executivo, mas que também atendesse aos anseios do Parlamento. Verificou-se ainda que o envolvido direto do Executivo (na presença do próprio Presidente da República) sinalizou ao Legislativo a importância da matéria e ajudou a unir a base. Da mesma forma, os líderes oposicionista também se valeram dessas estratégias procedimentais, de persuasão/comunicação e de modificação para coordenar a resistência à aprovação da PEC. No entanto, como esses partidos eram minoritários, não foram suficientes para impedir a aprovação do Novo Regime Fiscal.</p>
<p>Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se impor as perdas de maneira indireta e por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.</p>	<p>Para o Governo, o Teto de Gastos era imprescindível para o ajuste das contas públicas; já para oposição a medida representava o desmonte do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. A partir dessas duas avaliações, líderes, parlamentares, especialistas buscaram apresentar os argumentos que justificassem os respectivos posicionamentos. A narrativa governista apresentava o Novo Regime Fiscal como um <i>policy investment</i> na medida em que a imposição dos custos no curto prazo (redução dos serviços públicos) promoveria, no futuro, os benefícios (estabilização da dívida pública e possibilidade de retomada dos gastos). E os opositores instituíram muito em</p>
<p>Amplia-se a possibilidade de investimento na política pública ao se reduzir a relevância dos custos de curto prazo.</p>	
<p>Amplia-se a possibilidade de</p>	

<p>investimento na política pública ao se aumentar a relevância do benefício a longo prazo.</p>	<p>mostrar os impactos negativos no curto prazo, em especial, o estrangulamento dos gastos sociais e dos investimentos, bem como suas conseqüências para a parcela mais pobre da população.</p> <p>Um ponto muito sensível da proposta foi a definição da regra de gastos para as áreas de saúde e educação. Na proposta inicial, o Poder Executivo chegou a propor a retirada da vinculação constitucional de gastos para saúde e educação, todavia, a rejeição foi ampla, inclusive de parlamentares da base. Ainda na análise de constitucionalidade pela Câmara, o relator na CCJC, deputado Danilo Forte (PSB/CE) informou que tal ponto seria revisto pelo relator na Comissão Especial. Essa menção é importante porque a retirada dos mínimos constitucionais foi uma das principais justificativas para proposição de uma PEC e não de uma Lei Complementar, como era a LRF e como foi o PLP 257/2016.</p> <p>Em relação à distribuição dos custos entre curto e longo prazo, mesmo os parlamentares da base admitiam que haveria perdas no curto prazo, em especial um estrangulamento dos gastos sociais não protegidos constitucionalmente e do investimento público. No entanto, o compromisso político com o Governo Temer era sólido e a base votou unida. A oposição, por sua vez, firmou convicção de que os banqueiros e o mercado financeiro seriam os principais beneficiários da medida, ainda mais porque não havia qualquer tipo de limitação às despesas públicas classificadas como financeiras. E, para esses parlamentares de oposição, os principais prejudicados pelo Teto seriam as populações mais pobres, justamente as que mais sofreriam com a redução dos gastos públicos. Na situação, o posicionamento foi oposto, com os mais pobres sendo identificados, ao mesmo tempo, como os perdedores no curto prazo, mas como ganhadores no longo prazo. Os entrevistados tenderam a concordar com a avaliação dos parlamentares de oposição.</p> <p>Outro ponto importante foi que o Governo Temer, autor da PEC do Teto dos Gastos, não sentiu os seus efeitos, dado que foi apenas nos anos seguintes que a regra se tornou efetiva. Houve, por parte do Governo, um desenho deliberado no sentido de postergar os efeitos negativos da PEC, com o incentivo ao crescimento da base de despesas públicas primárias e a ampliação da meta de resultado primário para o ano de 2016. Ao mesmo tempo, o Governo Temer obteve ganhos imediatos de credibilidade, decorrentes da sinalização para o mercado financeiro de seu compromisso com o equilíbrio das contas públicas e austeridade fiscal.</p> <p>Uma contribuição da pesquisa foi mostrar que, no caso brasileiro, o médio prazo também importa. Em países de renda média, há um conjunto maior de incertezas que faz com que o “longo prazo” seja muito distante. Então, antecipar alguns ganhos também é importante para garantir que os <i>policy investments</i> sejam aprovados.</p>
---	--

Elaboração da autora.

O capítulo a seguir continua o processo de aplicação do modelo analítico considerando a segunda variável explicativa, a incerteza política de longo prazo.

## CAPÍTULO 6 - A INCERTEZA POLÍTICA DE LONGO PRAZO

Jacobs (2011; 2016) pontua que, além dos vieses pró-curto prazo, também precisam ser superadas as incertezas políticas de longo prazo. Para tanto, três variáveis são investigadas: as que se relacionam ao cenário institucional, a estrutura da política e a interação entre ambas. No cenário institucional, o modelo original trata da autoridade fragmentada, uma questão que também foi abordada no capítulo anterior, mas que aqui seu foco reside na capacidade de a fragmentação dificultar a reversão da política e no compartilhamento do poder institucionalizado. Todavia, considerando a aplicação do modelo, percebeu-se que a existência de um conjunto de ideias internalizada pela burocracia estatal também é um elemento do cenário institucional que pode facilitar a superação das incertezas de longo prazo e propiciar a aprovação do *policy investment*.

### 6.1 CENÁRIO INSTITUCIONAL

Segundo o modelo, a autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao tornar mais difícil sua reversão e, neste momento, o foco está na atuação dos atores enquanto *veto players*. Um exemplo citado por Jacobs (2016) é a estratégia de constitucionalização das políticas de redução de carbono como forma de ampliar a credibilidade dos compromissos de longo prazo.

No caso em estudo, tal estratégia também foi utilizada com vistas a ampliar os custos de reversão do Teto de Gastos. Para modificação da Constituição é necessária uma maioria qualificada nas duas Casas: 308 votos favoráveis na Câmara dos Deputados e 49 no Senado, votação em dois turnos, com intervalo entre eles, como explicado anteriormente.

Como já apontando, a âncora fiscal que vigorou por mais de uma década, a LRF, foi implementada por meio de uma lei complementar, no entanto, conforme apontado pelo entrevistado 7, na avaliação dos técnicos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento:

“O Brasil já tentou de tudo, temos uma lei de responsabilidade fiscal bem concebida, bem avaliada no resto do mundo e essa lei se mostrou insuficiente para bater as contas públicas sobre o equilíbrio. Por diversas razões, problemas de interpretação, tudo mais que se sabe. Mas o fato é que uma lei complementar de responsabilidade fiscal não foi suficiente.” Então partiram

para arma mais poderosa, querer estabelecer um limite para despesa na Constituição (Entrevistado 7).”

Nas palavras do relator da PEC, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), em reunião da Comissão Especial de 04/10/2016: *“Estar apoiada em instrumentos legais fortes, de maior hierarquia, sinalizando a importância que o governo atribui ao ajuste fiscal, e deve incluir requisitos claros para sua alteração. A escolha foi inserir a regra na Constituição Federal”*<sup>137</sup>.

O economista Samuel Pessoa, em audiência pública conjunta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Assuntos Econômicos, no dia 08/11/2016, fez uma distinção entre democracias majoritárias e consensuais e chamou a atenção para a realidade brasileira, na qual vigora uma Constituição extremamente detalhada e onde é necessário: *“criar uma série de regras, para que você tenha instituições com poder de veto, que faça com que qualquer alteração, no ordenamento jurídico e institucional, tenha que passar por várias instâncias e tudo tenha que ser feito de maneira muito consensual”*<sup>138</sup>.

Na mesma linha, em diagnóstico sobre as instituições orçamentárias e fiscais, o assessor especial do Ministério da Fazenda, Marcos Mendes, afirmou que:

“Precisamos construir essa regra de coordenação das decisões orçamentárias. O Brasil está extremamente constitucionalizado; em geral, as regras são em nível legal. Como no Brasil boa parte da despesa está constitucionalizada, é impossível fazer em outro diploma legal que não a Constituição (MENDES, Assessor Especial do Ministério da Fazenda, no dia 16 ago. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

E, na mesma audiência pública, defendeu que a mudança deveria ser constitucional por duas razões:

“Primeiro porque nós estamos mexendo com os poderes, que são independentes e autônomos, e, portanto, para estabelecer limites de gasto para os poderes independentes e autônomos, nós não podemos fazer o Poder Executivo, sozinho, estabelecer o limite de gastos para todos. Portanto, tem de ser objeto de PEC. Da mesma forma, a alteração da vinculação de saúde e educação também precisa ser feita por meio de PEC, porque as vinculações

<sup>137</sup> Manifestação do deputado Darcísio Perondi na reunião do dia 04 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>138</sup> Manifestação do economista Samuel Pessoa Perondi em audiência pública conjunta no dia 08 nov. 2016 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Assuntos Econômicos, ambas do Senado Federal.

estão na PEC (MENDES, Assessor Especial do Ministério da Fazenda, no dia 16 ago. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

A primeira justificativa não encontra respaldo no arcabouço legal, uma vez que a própria LRF trazia limites aos demais poderes e isso não foi um impeditivo para sua validade. O segundo ponto ilumina uma parte importante da estratégia, que era a modificação dos mínimos constitucionais com saúde e educação, pois a PEC revogava o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2016, que instituiu cronograma para o cumprimento da aplicação mínima da União em ações e serviços públicos de saúde. Esse ponto foi duramente criticado pela oposição, que enxergava no “ataque” aos mínimos a única razão pela qual o instrumento legal teria que ser uma Emenda Constitucional, como afirmou a economista Esther Dweck:

(...) a única das medidas da PEC que justifica uma emenda constitucional é a retirada dos mínimos constitucionais, todos os outros incisos poderiam ser feitos ou por lei ou por ato administrativo do governo, não precisava nem de lei para fazer. Então, todos os outros não demandariam uma emenda constitucional. A única das medidas que demanda medida constitucional é a desvinculação de saúde e educação. É a única que realmente está mexendo na Constituição. Você está constitucionalizando uma coisa que não era constitucional, que era o nosso regime fiscal, e que não é constitucional em quase nenhum país do mundo (DWECK, Economista, no dia 3 nov. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

O próprio ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, reconheceu em entrevista<sup>139</sup>, antes mesmo do envio da proposta de PEC, que a "desvinculação das despesas obrigatórias com saúde e educação é parte fundamental e estrutural do Novo Regime Fiscal”. Ou seja, uma alteração dos mínimos constitucionais de saúde e educação era claramente desejada pelo governo Temer; e será justamente este ponto, como detalhado a seguir, a principal divergência com os parlamentares.

A oposição apresentou diversos argumentos contrários à constitucionalização, o primeiro deles é que não havia sequer necessidade de um ato legal. Nessa linha se posicionou o deputado Alessandro Molon (Rede/RJ):

“Sr. Presidente, nós somos favoráveis a que não se gaste mais do que se arrecada e que haja controle dos gastos públicos e dos investimentos. Mas,

<sup>139</sup> Disponível em: <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2016/05/24/limites-com-educacao-e-saude-irao-ao-congresso-em-2-semanas-diz-meirelles.htm>. Acesso em:

para isso, não é necessário nenhum PEC. Basta o governo, neste ano, discutir e aprovar uma proposta de Orçamento para o ano que vem, com os gastos controlados. Não há nenhuma necessidade de se aprovar a PEC (MOLON, Deputado, no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara dos Deputados).”

O próprio governo enviou, no final de 2016, um Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) para alterar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PLDO 2017) prevendo, nessa lei ordinária, a limitação das despesas primárias para 2017.

Do ponto de vista político, o senador Randolfe Rodrigues (Rede/AP) destacou que essa medida representava um “*congelamento da democracia*”, pois:

Nas democracias maduras, o controle dos gastos públicos é feito através da lei orçamentária, sem necessidade de regras adicionais. Desnecessário dizer que não há precedente de constitucionalização de rigor fiscal em nenhum texto constitucional do planeta. É um embate democrático, com base no convencimento da sociedade sobre as diferentes visões políticas, sociais e econômicas que estabelece o montante a ser arrecadado e gasto e as formas de alocação de recursos públicos (RODRIGUES, Senador no dia 09 nov. 2016 em reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal).”

O senador concluiu que a “*PEC nº 55, de 2016, congela o processo democrático e reduz as opções de escolha da sociedade*”<sup>140</sup>.

A experiência internacional também foi apresentada para questionar a constitucionalização, citando, para isso, os estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais mostravam que, entre 1985 até 2014, apenas Singapura e Geórgia tinham regras inseridas na Carta Magna<sup>141</sup>. Segundo o economista Luiz Carlos Prado:

<sup>140</sup> Manifestação do senador Randolfe Rodrigues no dia 09 nov. 2016 em reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

<sup>141</sup> Esther Dweck, em reunião da CAE do dia 03/11/2016: “*Outra coisa grave: a gente está constitucionalizando uma regra fiscal. Pouquíssimos países alguma vez constitucionalizaram regra fiscal. O FMI tem um quadro, desde 1985 a 2014, de todas as regras fiscais. Em 2014, quando a gente olha, em média, para as diferentes regras de gasto, receita, resultado fiscal ou dívida, a receita é o que menos tem gente, só cinco países têm regra de receita. Mas se a gente olhar todos os outros, mais de 90% dos países jamais adotaram uma regra constitucional. No caso da regra de gastos, em que temos dois países com regra constitucional, um é Singapura, que não é exatamente um país, é quase uma cidade, e a Geórgia, que é um país com características bastante peculiares. São os únicos países que adotaram uma regra constitucional de gastos, e, mesmo assim, não é uma regra igual à do Brasil, que não tem crescimento real*”.

“Nós, brasileiros, podemos apenas desenhar instituições, o suficiente, flexíveis — esse é o ponto — e robustas, para que possamos navegar no mundo incerto. Esta PEC é o oposto da flexibilidade, que é tudo aquilo que não se deve fazer num mundo incerto. Por isso, políticas públicas não podem ser rígidas, elas têm que ser ajustadas às condições do momento. A Constituição brasileira não é o local adequado para se determinar as políticas econômicas brasileiras, que devem ser alteradas toda vez que o bom senso ou a realidade impuserem. Políticas como essas são alteradas quando as condições se alteram (PRADO, Economista, no dia 11 out. 2016 em audiência pública na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados).”

Por fim, cabe mencionar que, embora gozando de um status legal mais forte que o da LRF, o Teto se enfraqueceu muito mais rapidamente. Segundo o entrevistado 5, “quando ele realmente precisou ser usado no médio prazo, ele já estava com seu poder enfraquecido”. Isso demonstra que apenas a força jurídica do instrumento não é suficiente para garantir seu “*enforcement*”, o que se reflete no período entre 2017 e 2022, no qual foram feitas seis alterações na PEC do Teto de Gastos:

a) EC nº 102, 2019<sup>142</sup>: excluiu transferências por conta dos leilões dos volumes excedentes/revisão cessão onerosa (art. 107, § 6º, V, ADCT);

b) EC nº 108, 2020<sup>143</sup>: incorporou mecanismo permanente do Fundeb (art. 107, § 6º, I, ADCT);

c) EC nº 109, 2021<sup>144</sup>: incluiu gatilho para aplicação de medidas de contenção de aumentos da despesa obrigatória quando superada a proporção 95% entre despesa obrigatória primária *versus* despesa primária total sujeita ao Teto (art. 109, ADCT);

d) EC nº 113, 2021<sup>145</sup>: alterou metodologia de correção dos limites, os quais passam a considerar o IPCA projetado no exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária (art. 107, § 1º, II, ADCT) e revogou a possibilidade de alteração no método de correção do Teto de Gastos, anteriormente prevista para 2026 (art. 108, ADCT);

e) EC nº 114, 2021<sup>146</sup>: limitou até o final de 2026 as despesas com sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, as quais não podem ultrapassar a despesa paga com essa finalidade em 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida pelo IPCA (art. 107-A, ADCT);

<sup>142</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm).

<sup>143</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm).

<sup>144</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm).

<sup>145</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm).

<sup>146</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm).

f) EC nº 126, 2022: excluiu do Teto, entre outras despesas, as necessárias à implementação do programa de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, ou àquele que vier a substituí-lo (Auxílio Brasil).

Segundo o entrevistado 5, também contribuiu para o rápido enfraquecimento do Teto a perda do apoio político junto ao Presidente da República. De acordo com o Entrevistado, no governo Bolsonaro:

“Há um rebaixamento dos principais agentes de controle do Teto a quarto nível. Antes você tinha um ministro e dois secretários, a parte política resolvida pelos ministros. Os dois secretários autônomos para seguir com o Teto, com as regras do Teto, cada um na sua posição. Quando eles são rebaixados (...) o poder ficou difuso. Quem é que vem ao Congresso para dizer que essas regras são fortes, que vão ser mantidas, diante de uma pressão de aumento de pesos obrigatórios. (...). Essa coordenação não aconteceu. Essa foi o que fez com o Teto ficasse sem ter um “pai” (Entrevistado 5).”

Passamos a discutir, no contexto do cenário institucional, o outro elemento apontado por Jacobs (2011; 2016) como facilitador do investimento na política pública, a ocorrência de compartilhamento do poder institucionalizado.

Em 2003, por meio da Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003, tem-se a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), responsável por assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; também apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.

O CDES (ou “Conselhão”) era composto por doze ministros de Estados e 92 cidadãos brasileiros e respectivos suplentes, com maioria civil, de ilibada conduta e reconhecida liderança e representatividade, designados pelo Presidente da República para mandatos de dois anos, facultada a recondução. Foram escolhidos representantes de empresários, trabalhadores, movimentos sociais e demais personalidades. Segundo Fleury (2022)<sup>147</sup>, o Conselho “seguiu o exemplo de países europeus, que criaram

---

<sup>147</sup> Em matéria para o jornal online Outras Palavras. Disponível em: <https://outraspalavras.net/estadoemdisputa/democracia-participativa-um-novo-paradigma/>. Acesso em: 01/07/2022.

conselhos como instâncias de negociação e pactuação entre atores sociais”, ou seja, uma instância de compartilhamento de poder, conforme apontado por Jacobs (2016).

Durante seu funcionamento, CDES discutiu temas centrais para a país, como as reformas tributária e previdenciária, infraestrutura, bioenergia e políticas sociais, dentre outros. Ou seja, tal qual defendido por Jacobs (2011; 2016), o Conselho<sup>148</sup> era uma instituição deliberativa na qual se realizava a interlocução política e a concertação de grandes questões da agenda nacional, contribuindo, dessa forma, para o fomento às soluções de longo prazo. No entanto, o espaço não foi utilizado como um lócus de discussão da PEC do Teto de Gastos pois, em 2016, foram realizadas apenas duas reuniões plenárias do colegiado, em 28 de janeiro e 21 de novembro.

Na primeira reunião<sup>149</sup>, ainda durante o governo Dilma, o tema do ajuste fiscal foi tratado por diversos conselheiros, como Luiz Carlos Trabuco Cappi, Wagner Freitas, Luiz Moan e Luiza Helena Trajano, bem como por representantes do governo, como os ministros Alexandre Tombini, Nelson Barbosa. Por fim, a própria presidenta Dilma afirmou: *“Por isso, é fundamental construirmos uma ponte que faça a ligação entre a estabilidade fiscal de curto prazo, em 2016 e nos próximos dois ou três anos, e o equilíbrio fiscal no médio e no longo prazo”*<sup>150</sup>.

Na segunda, já durante o governo Temer, o próprio Presidente também fez uma apresentação na qual pontuou a necessidade do ajuste fiscal: *“A primeira afirmação nesse tópico para combate da recessão é que nossa crise é de natureza fiscal. Por muito tempo, o governo gastou mais do que podia”*<sup>151</sup>. Na data da reunião, a PEC nº 241/2016 já havia sido aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e, nesse sentido, as manifestações foram muito mais de apoio à medida do que de diálogo com os atores para construção de uma proposta. Pelo governo, também se manifestou o ministro Henrique Meirelles e, pela sociedade civil, falaram sobre a questão fiscal os conselheiros Zeina Latif, Roberto Setúbal, Germano Rigotto e Abílio Diniz.

Ainda que 2016 tenha sido um ano conturbado politicamente, o Conselho estava funcionando e poderia ter sido acionado para discussão do Novo Regime Fiscal.

---

<sup>148</sup> O CDES foi extinto em abril de 2019 por meio do Decreto 9.759.

<sup>149</sup> Ata disponível em: <http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca/reuniao-plenaria/atas/ata-da-44a-reuniao-plenaria>. Acesso em: 01/07/2022.

<sup>150</sup> Manifestação da presidenta Dilma Roussef no dia 28 jan. 2016 na 44ª Reunião Ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

<sup>151</sup> Ata disponível em: <http://www.cdes.gov.br/Plone/biblioteca/busca/reuniao-plenaria/atas/ata-da-45a-reuniao-plenaria>. Acesso em: 01/07/2022.

No entanto, o governo apenas recorreu ao espaço em novembro, quando a proposta já havia inclusive sido aprovada na Câmara. Mostrando que essa instância não foi utilizada para discussão da proposta.

Os próprios parlamentares se ressentiram dessa ausência de espaços de pactuação. Mesmo o senador Cristovam Buarque (PPS/DF), que votou favoravelmente à medida, lembrou que na Irlanda o ajuste foi fruto de um pacto entre os três partidos<sup>152</sup>. E, de acordo com o senador Paulo Paim (PT/RS):

“Na maior parte dos casos, esses tetos são definidos em acordos políticos entre as forças que compõem o governo, e não por lei. (...) lembro aqui Holanda, Dinamarca, Finlândia, Suécia, alguns dos países que, segundo a própria ONU e o FMI, fizeram acordos políticos, pacto, sem botar na lei, sem botar na Constituição, dando direito, depois de quatro anos, ao eleito de manter ou não o pacto (Senador Paulo Paim (PT/RS), em sessão do Plenário do dia 23/11/2016).”

O senador Roberto Requião (MDB/PR) em reunião da CCJC no dia 09/11/2016 avaliou que o Teto, como proposto, promovia:

“A supressão do processo democrático no Brasil. Nesses outros países, o teto é estabelecido por compromisso político do gabinete eleito ou ainda por amplo acordo de coalizão, que envolve também partidos de oposição. Não há tetos legais e, muito menos, constitucionais. O estudo do FMI mostra, aliás, que, quanto mais amplos os acordos políticos, maior a probabilidade de o teto ser respeitado (REQUIÃO, Senador, no dia 9 nov. 2016 em reunião da Comissão de Constituição, Justiça e da Cidadania do Senado Federal).”

Dessa forma, não se identificou, conforme sugerido por Jacobs (2011; 2016) a discussão da proposta em espaços de compartilhamento de poder. No entanto, como o governo Temer dispunha de uma ampla base parlamentar na Câmara e no Senado, a proposta foi aprovada com facilidade. Como avaliou o entrevistado 6: *“Teve bastante embate político no discurso, mas não teve percalço. (...) O texto passou com bastante facilidade na comissão, apesar dessa gritaria geral, e no plenário também não teve grandes dificuldades”*.

---

<sup>152</sup> Manifestação do senador Cristovam Buarque em sessão do Plenário no dia 22/11/2016.

## 6.2 ESTRUTURA DA POLÍTICA

Considerando as condições que facilitam o investimento na política pública ao reduzir a incerteza de longo prazo, Jacobs (2016) argumenta que o desenho do programa pode ser pensado de modo a dificultar sua reversão. Na seção anterior discorremos sobre a estratégia de constitucionalização, nesta, abordaremos outros elementos do desenho proposto para regra do Teto de Gastos que buscaram dificultar sua reversão.

Primeiramente, cabe destacar que a PEC do Teto foi pensada num quadro mais amplo de reformas. Esse conjunto de medidas foi sintetizado no documento “*Uma Ponte para o Futuro*”, conjunto de propostas publicado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 29 de outubro de 2015. Neste, além da necessidade do ajuste fiscal, enfatiza-se a urgência da reforma da previdência e da reforma trabalhista. Nesse sentido, a aprovação da PEC serviria como elemento central para “pressionar” pelas outras reformas. Inclusive, tal ponto foi reconhecido pelo próprio relator da matéria, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), em reunião da Comissão Especial no dia 04/10/2016, onde afirmou que a regra proposta era “*compatível com outras políticas econômicas implantadas pelo governo*” e “*deveria ser sustentada por reformas estruturais, para que possa perdurar*”<sup>153</sup>.

Também o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, declarou:

“Aonde queremos chegar é a fixação desse teto, que já passa a prevalecer imediatamente e é factível a curto e médio prazo. Colocar a trava na Constituição como forma de obrigar a que outras reformas sejam feitas. Eu acho que, para que isso seja sustentável num prazo longo, é necessária a adoção de outras reformas e de outras medidas (MEIRELLES, ministro da Fazenda, no dia 24 ago. 2016 em audiência pública realizada na Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados).”

O deputado Silvio Torres (PSDB/SP), em reunião da Comissão Especial no dia 24/08/2016, argumentou que a PEC “*é o ponto de partida para outras reformas importantíssimas e tem que ser não só aprovada aqui no Congresso Nacional, mas também aceita pela sociedade*”<sup>154</sup>. No entanto, como demonstrado anteriormente, não houve esse processo de discussão e convencimento da sociedade, seja porque o assunto

<sup>153</sup> Manifestação do deputado Darcísio Perondi na reunião do dia 04 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>154</sup> Manifestação do deputado Silvio Torres na reunião do dia 24 ago. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

era muito distante do cotidiano da população e não despertou grandes interesses, seja porque o próprio governo não tinha grandes interesses em discutir.

Um segundo elemento decisivo para ampliar a visibilidade em se renegar a política foi o estabelecimento de um prazo longo. O enquadramento dado à questão do prazo da PEC variou entre a situação e a oposição, conforme apontado pelo senador Roberto Muniz (PP/BA), em audiência pública conjunta da CCJ e da CAE, no dia 08/11/2016: *“Parece que há um jogo de interesse em dizer ao mercado que são 20 anos. A oposição quer dizer também que são 20 anos, para dizer que não vai haver direito social, e todo mundo sabe que são dez anos”*<sup>155</sup>.

A questão do prazo foi muito abordada na discussão da PEC no parlamento. A oposição tentou, tanto na Câmara quanto no Senado, reduzir o período de vigência. No entanto, para o governo, o prazo longo cumpria um duplo papel, ao mesmo tempo em que promovia ganhos no curto prazo junto ao mercado financeiro, também sinalizava a adoção de um compromisso de longo prazo com a sustentabilidade da dívida e, dessa forma, contribuiria para reduzir as incertezas. O relator assim se manifestou no substitutivo a respeito da emenda 10, que propunha a vigência do Teto até dezembro de 2018: *“nesse curto período de vigência, os resultados esperados do controle sobre a expansão da despesa certamente não vão aparecer. É um paciente grave, que está na UTI. E nós perderíamos aqui uma oportunidade ímpar para equilibrar as finanças públicas”*. Da mesma forma, o entrevistado 2 avaliou:

“Quando vem a PEC do Teto há um resgate da credibilidade dos agentes econômicos, com a capacidade do estado de honrar seus compromissos. O primeiro ponto é sobre a mensagem que a emenda passou para os agentes privados, de que o Estado estaria buscando saúde fiscal para honrar seus compromissos de médio e longo prazo (Entrevistado 2)”.

Já para a oposição, o prazo da medida retirava da sociedade (e dos próximos parlamentares) a possibilidade de revisão do ajuste fiscal. O senador Requião (MDB/PR), em discussão na CCJ no dia 09/11/2016, chamou a atenção para o descasamento entre o prazo do Teto e o ciclo político, afirmando que a experiência internacional mostra que nos países que adotaram a limitação das despesas, os prazos

---

<sup>155</sup> Manifestação do senador Roberto Muniz no dia 08 nov. 2016 em audiência pública conjunta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Assuntos Econômicos, ambas do Senado Federal.

dessas medidas coincidem com a duração do mandato. Segundo o senador, dessa forma, *“o eventual Teto de Gastos não viola, nesses países, o voto do cidadão e o princípio da soberania popular, ao contrário do que propõe, de forma autoritária e inadmissível, a PEC nº 241/nº 55”*<sup>156</sup>.

Jacobs (2016) destaca pontos do desenho do programa que aumentam os custos de renegar a política. No entanto, no caso do Teto também se observa elementos que buscaram facilitar a aceitação da medida. Por exemplo, vários parlamentares, inclusive da base, apresentaram emendas para excluir despesas do teto, como os gastos sociais, os investimentos públicos em infraestrutura e as despesas com ciência e tecnologia. Mas, para o governo era central manter a amplitude da regra, tanto do ponto de vista do ajuste das contas quanto do discurso, para poder afirmar que se tratava de uma regra “justa” na medida em que alcançava todos os setores. Como dito pelo relator Darcísio Perondi (PMDB/RS), em reunião na CE no dia 24/08/2016, *“Medidas graves como essa têm que ser generalizadas, universalizadas, têm que ser lineares.” (...)* *Nossa regra inclui praticamente todas as despesas, exceto as financeiras.*<sup>157</sup> Em análise das emendas (2, 3, 4, 7, 11, 13 e 14) que ampliavam a lista de exceções aos limites de despesa primária, o relator consignou em seu parecer: *“Entendemos que a listagem de exceções deve ser a menor possível e a mais justificada possível, sob pena de corroer a lógica e a eficácia da proposta”*.

Porém, a oposição conseguiu pautar a necessidade de se discutirem os recursos para as áreas de saúde e educação, e o governo precisou fazer concessões para aprovar a matéria. Esses setores contam com “bancadas” informais atuantes e “transpartidárias”, isto é, com congressistas de vários campos. A modificação das regras para esses setores permitiu aos parlamentares governistas votarem a favor do texto sem serem acusados de estar “destruindo os setores”.

Já na primeira reunião da CCJC na Câmara, em 02/08/2016, o relator Danilo Forte (PSB/CE) reconheceu publicamente que havia uma “questão” a ser resolvida: *“Foi por isso que eu reconheci, com muita humildade, a avaliação feita pelo deputado Rubens no que diz respeito ao teto da saúde, porque o teto da saúde não pode ser*

---

<sup>156</sup> Manifestação do senador Roberto Requião no dia 09 nov. 2016 em reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

<sup>157</sup> Manifestação do deputado Darcísio Perondi na reunião do dia 24 ago. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

*revogado*<sup>158</sup>. No entanto, afirmou que o ponto seria resolvido na Comissão Especial: *“No que diz respeito ao mérito, houve uma incoerência na discussão do mérito da PEC na Comissão, no art. 2º, levantada pelo deputado Rubens. Nós vamos corrigir isso na discussão de mérito”*<sup>159</sup>.

A “questão” apontada pelo relator era que o art. 2º da PEC previa a revogação do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 86. Esse artigo estabelece que a União aplique anualmente 15% da sua receita corrente líquida em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Um detalhe importante é que o percentual de 15% somente seria alcançado em anos seguintes – em 2016, o gasto foi de 13,2% da Receita Corrente Líquida.

Com a redação original da PEC, a regra passaria a ser o gasto no exercício anterior, ou seja, 2016, corrigido pelo IPCA. Com isso, mesmo os parlamentares da base sinalizaram que poderia haver perdas para saúde e educação, como o deputado Marcus Pestana (PSDB/MG):

“Então, como nós estamos lançando um Novo Regime Fiscal, o ponto zero é muito importante, e no caso específico da saúde é preciso, não por uma excepcionalização subjetiva, mas por um fato objetivo, o de que a PEC da emenda impositiva julgou o valor abaixo. Eu conheço bem a estrutura de gasto da saúde. Já há um enorme subfinanciamento. (...). Podemos até, no futuro, em orçamentos, alocar muito mais recursos para a saúde; isso não está impedido por esta PEC, mas a questão do piso é vital, inclusive para a boa tramitação deste processo (PESTANA, Deputado na reunião do dia 24 ago. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

No Senado, o senador Jorge Viana (PT/AC), em reunião do Plenário do dia 13/12/2016, alertou: *“conversei com pelo menos com uma dezena de senadores. Boa parte deles apoiaram, no primeiro e no segundo turno, a PEC nº55, mas estão preocupados quando o assunto é saúde e educação”*<sup>160</sup>.

Na Comissão Especial, o governo recuou e propôs regras diferenciadas para esses setores. Primeiramente, manteve vigentes, em 2017, as aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I, § 2º do art. 198 e do caput do art. 212 da Constituição: 15% para a saúde e 18% para a educação. Em seguida, incluiu um novo artigo (art. 105) no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que

<sup>158</sup> Manifestação do deputado Danilo Forte no dia 02 ago. 2016 em reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

<sup>159</sup> Manifestação do deputado Danilo Forte no dia 02 ago. 2016 em reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados.

<sup>160</sup> Manifestação do senador Jorge Viana no dia 13 dez. 2016 em sessão do Plenário do Senado Federal.

determinou que, a partir de 2018, os limites mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação serão equivalentes aos limites do ano anterior, corrigidos pelo IPCA. O relator, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), em seu relatório apresentado na Comissão Especial no dia 04/10/2016, reconheceu que: *“adotar o ano de 2016 como base de cálculo para as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde causaria imensa perda para o setor”*<sup>161</sup>.

Da mesma forma, estendeu a regra para a área de educação, utilizando o ano de 2017 como base para o cálculo das despesas nos anos subsequentes. Mas o setor da educação, ao contrário, da saúde, teve algumas outras excepcionalizações, como o Fundeb, o Salário-Educação e o Financiamento Estudantil (FIES). Nesse sentido, o líder do governo, deputado Carlos Marun (PMDB/MS), em reunião da CE no dia 29/08/2016, assinalou que poderia haver perdas no ensino superior: *“Esse limite de despesas para a União pode dificultar um pouco o crescimento dos investimentos no ensino superior? Pode. Não vou mentir e dizer que não pode”*<sup>162</sup>.

Incorporadas essas alterações, o governo mobilizou ministros, assessores e líderes para defender a nova proposta, buscando demonstrar que não haveria perdas. O ministro Henrique Meirelles buscou diferenciar piso (limite mínimo) e teto (limite de crescimento):

“Nós estamos falando em estabelecer um teto, sim, para o crescimento das despesas totais e um índice de correção do piso para investimentos em saúde e educação, o que significa que não limita o investimento em saúde e educação. Ele pode crescer acima do piso, como tem acontecido nos últimos anos. A PEC só altera a fórmula de cálculo do piso, não obriga a redução, de maneira nenhuma — a alocação total é uma prerrogativa do Congresso Nacional. (MEIRELLES, ministro da Fazenda, no dia 24 ago. 2016 em audiência pública realizada na Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados).”

O argumento mais utilizado pelos parlamentares da situação e convidados do governo foi de que não haveria prejuízos para as áreas de saúde e educação, uma vez que os valores seriam pisos e que estava garantida a correção pela inflação. Nesse sentido, o relator Darcísio Perondi (PMDB/RS) afirmou:

<sup>161</sup> Manifestação do deputado Darcísio Perondi na reunião do dia 4 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>162</sup> Manifestação do deputado Carlos Marun na reunião do dia 29 ago. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

“A propósito, quero desde já deixar bem claro que o Novo Regime Fiscal não cortará recursos para a educação e a saúde públicas; pelo contrário, vai corrigir omissões e erros passados, como o cometido na Emenda Constitucional 86/2015. O Novo Regime melhora a base de cálculo dos recursos destinados a esses dois setores prioritários, deslocando-a de receita corrente líquida, que, como sabemos, está caindo, para correção pela inflação. Ademais, na educação, estão fora do Novo Regime Fiscal, portanto preservados, os recursos do FUNDEB” — ali inclusive está o piso dos professores — “e do salário-educação, que são as principais fontes de recursos federais para Estados e Municípios. Além disso, o FIES — Fundo de Financiamento Estudantil não serão afetados (PERONDI, Deputado, na reunião do dia 4 out. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

As modificações introduzidas pelo relator em seu substitutivo deram “conforto” à situação e, apesar, da insistência da oposição para que todas as despesas com saúde e educação fossem retiradas do teto, o texto foi aprovado de acordo com os interesses do governo.

Para finalizar a discussão sobre as condições que facilitam a mitigação da incerteza política de longo prazo, cabe pontuar sobre o papel desempenhado pelas ideias acerca da necessidade do ajuste, bem como sobre as causas do desequilíbrio nas contas públicas brasileiras.

Em estudo sobre o Ministério da Fazenda, Loureiro, Abrucio e Rosa (1998), enxergaram um significativo insulamento burocrático em relação às trocas ministeriais políticas, ou seja, há um quadro de servidores que permanecem, a despeito das trocas no comando da pasta. Esse aspecto foi determinante na PEC do Teto, uma vez que o diagnóstico sobre a necessidade de um ajuste nas contas públicas era consensual entre os técnicos desse Ministério. Também havia certo grau de concordância sobre o que deveria ser feito; em linhas gerais se entendia que, a instituição de um Teto de Gastos levaria a um círculo virtuoso: a redução dos gastos promoveria a queda dos juros e afastar-se-ia o risco de crise na dívida pública, com isso, melhorariam as expectativas dos empresários e ampliar-se-ia a oferta de crédito, e seriam retomados os investimentos e o crescimento econômico. Tanto que o PLP 257/2016, encaminhado ainda no governo Dilma, tem pontos em comum com a medida proposta pelo governo Temer, evidenciando esse consenso mínimo entre os técnicos da área econômica.

Os entrevistados ressaltaram o papel desempenhado pela burocracia, tanto do Executivo quanto do Legislativo, na formulação da proposta:

“Um outro aspecto bastante peculiar daquele período, é que as discussões em torno da proposta que iria à votação, foram muito técnicas, ficaram muito concentradas nos técnicos. As reuniões ocorriam todas na sala de reuniões da

CONOF. A proposta inicial foi redigida por um tempo que foi o Marcos Mendes, excelente técnico, e as discussões todas foram feitas por técnicos (Entrevistado 6).”

“A gente sabe que, na verdade, quem conduziu tudo foram Marcos Mendes e Mansueto Almeida (Entrevistado 7).”

O alinhamento entre os quadros também foi apontado pelo relator Darcísio Perondi (PMDB/RS), em reunião da Comissão Especial no dia 24/08/2016, quando afirmou: “*a inteligência do Ministério da Fazenda e do Planejamento já trabalha com a Consultoria*”<sup>163</sup>.

Evidente que na sequência foi necessário o apoio das lideranças políticas, mas o ponto a ser enfatizado é que as ideias subjacentes à instituição de um Teto de Gastos para as despesas primárias eram compartilhadas pelos burocratas e que, no governo Temer, alguns deles ascenderam ao segundo escalão e tiveram respaldo político para implementar suas propostas.

### 6.3 INTERAÇÕES ENTRE A ESTRUTURA DA POLÍTICA E AS INSTITUIÇÕES

Jacobs (2016) considera que há uma interação entre o cenário institucional e a estrutura da política, de modo que quando o ambiente é lido como sendo de baixa cooperação são escolhidas propostas mais rígidas, ao passo que ambientes mais cooperativos favorecem políticas mais flexíveis.

O ano de 2016 foi um momento conturbado, tanto do ponto de vista econômico (recessão) quanto político (*impeachment*). Muitos parlamentares da oposição questionaram a legitimidade do governo Temer ao propor uma PEC que alterava pontos centrais da governança orçamentária brasileira, na linha do discurso do deputado Helder Salomão (PT/ES):

“A Câmara dos Deputados discute, com extrema velocidade, a proposta de emenda constitucional que representa mais um ataque ao povo brasileiro, proporcionado pelo governo ilegítimo de Michel Temer, na sua sanha por desmontar todos os mecanismos de proteção social existentes no Brasil, com o pretexto de estabelecer limites de gastos e com isso economizar para garantir o superávit fiscal (SALOMÃO, Deputado, no dia 10 out. 2016 na sessão do Plenário da Câmara dos Deputados).”

---

<sup>163</sup> Manifestação do deputado Darcísio Perondi na reunião do dia 24 ago. 2016 da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

Em contraponto a esse argumento, o Secretário Mansueto Almeida afirmou:

“Algumas pessoas falaram que o governo está propondo algo que não é legítimo, é um governo de transição, tudo isso. Espera aí. Uma das instituições mais importantes deste país se chama Congresso Nacional. Vocês são representantes legítimos do povo. As demandas, as contestações que os senadores e as senadoras fazem, vocês todos, são contestações legítimas. Aqui é a Casa do debate. A PEC não vai ser aprovada por um funcionário público, não vai ser aprovada pelo gabinete. Ela precisa passar por duas votações na Câmara e duas votações no Senado, um período de transição longo. Quem vai decidir se haverá ou não ajuste fiscal da forma proposta pelo governo é uma instituição que tem legitimidade neste país, que é uma democracia: é o Congresso. E vocês vêm me falar que isso não é legítimo? Claro que é! Tudo o que passa pelo Congresso é legítimo, aqui é a Casa do Povo (ALMEIDA, Secretário do Ministério da Fazenda, no dia 18 ago. 2016 em reunião da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

Em que pesem esses questionamentos, o governo Temer foi hábil em conseguir construir uma base de sustentação no Legislativo. Em análise do parlamento durante a gestão Temer, Moraes *et al.* (2017, p. 22) avaliam que o governo Temer recebeu apoio de um Congresso menos polarizado, pois se tratava de um “um governo de direita recebendo apoio de partidos de centro-direita e direita que estavam camufladas nos governos Dilma com objetivo de ocupar cargos”.

Ainda assim, foram realizadas alterações na PEC do Teto com vistas a torná-la mais rígida, tanto do ponto de vista do seu desenho quanto em relação às possibilidades de futuras alterações.

Um primeiro ponto a ser abordado foi o maior rigor para as vedações em caso de descumprimento do teto. O texto original previa que as vedações previstas no artigo 104 valeriam para o exercício financeiro seguinte; o texto aprovado definiu que as vedações deveriam perdurar até o momento do retorno das despesas primárias aos limites previstos. Segundo o relator Darcísio Perondi (PMDB/RS), “*os órgãos e poderes devem ser induzidos a manter uma postura responsável ao longo do tempo, sem depositar expectativas num retorno à normalidade que independa de sua conduta*”<sup>164</sup>. Dessa forma, há uma extensão temporal das vedações e o prazo para criação de novas despesas se amplia.

---

<sup>164</sup> Parecer do Relator, deputado Darcísio Perondi, apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

As regras para concessão de aumentos remuneratórios também se tornaram mais rígidas, pois passaram a abranger membros de Poder ou a órgãos e empregados públicos. De acordo com o relator:

“O ônus da restrição fiscal deverá ser compartilhado entre todas as categorias de agentes públicos e não incidir apenas sobre os servidores estatutários, como constava da proposta original. Essa modificação alcança a todos os agentes públicos: Parlamentares, membros do Judiciário e do Ministério Público, empregados públicos etc. Como classes privilegiadas que somos, num quadro de restrição, e ainda mais diante de rompimento de limites, devemos dar a nossa cota de sacrifício para, entre outros fatores, conferir credibilidade, isonomia e senso de justiça à gestão fiscal (PERONDI, Parecer do Relator apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

Então, incluiu-se novo inciso no caput do art. 104 para vedar a concessão ou majoração de auxílios, vantagens e quaisquer benefícios considerados não remuneratórios durante a situação de limite descumprido. Para o relator, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS): “*essas parcelas, embora demonstrem natureza distinta das remunerações, representam igualmente para o Erário crescentes e preocupantes encargos*”<sup>165</sup>.

Ainda quanto às despesas de pessoal, o relator propôs que os aumentos remuneratórios, as alterações de estrutura de carreira e os aumentos relativos a parcelas não remuneratórias seriam vedados no âmbito de todo o Poder ao qual pertença o órgão descumpridor, e não apenas a este. A justificativa do relator Darcísio Perondi (PMDB/RS) foi que a medida: “*considera a estrutura orgânica do Poder, que pode ter uma legislação unificada para despesas com pessoal, o que impediria a aplicação pontual de vedações; estabelece uma responsabilidade solidária entre os órgãos do Poder no cumprimento dos seus limites*”<sup>166</sup>.

Também se previu que, em caso de descumprimento dos limites, estariam vedadas medidas que implicassem reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação. Como essa medida, impactaria diretamente o reajuste anual do salário-mínimo, foi excepcionalizado o atendimento do inciso IV do art. 7º da Constituição Federal, que trata justamente da fixação desse valor.

---

<sup>165</sup> Parecer do Relator, deputado Darcísio Perondi, apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>166</sup> Parecer do Relator, deputado Darcísio Perondi, apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

Outra alteração realizada pelo relator foi a constitucionalização da previsão de que as proposições legislativas contassem com estimativa de impacto no orçamento. Segundo o relator, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS):

“As despesas obrigatórias só surgem com a concordância e a autorização do Congresso Nacional. (...). De nada adianta estabelecer tetos financeiros se não se combate a origem do aumento da despesa primária, que é a edição de legislação que cria despesa obrigatória. Observe-se que, atualmente, mais de quatro quintos das despesas primárias são obrigatórias, ou seja, decorrem de legislação preexistente. Caso o Congresso não se comprometa com essa lógica, poderemos ter conflitos entre o Novo Regime Fiscal e novas despesas obrigatórias, criadas em meio ao descumprimento de limites, o que desembocaria na judicialização de questões fiscais, na proliferação de exceções legais e em fragilidades que minariam o alicerce do sistema. Dentro desse raciocínio, sugerimos também o acréscimo dos arts. 108 e 109 ao ADCT, que permitem que os Parlamentares estejam cientes, no momento da apreciação das proposições, do custo das decisões a serem tomadas, bem como de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal (PERONDI, Parecer do Relator apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

Em relação à forma de alteração do método de correção dos limites, o texto original previa que esta fosse feita por lei ordinária, mas o Congresso alterou a exigência para lei complementar. Como justificativa, o relator, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) escreveu em seu relatório que se tratava de “*verdadeira alteração de conteúdo material do texto constitucional*” e que o “*quórum qualificado gera maior debate e constância da regra fiscal estabelecida*”<sup>167</sup>.

Da mesma forma, não havia limitação para que a partir do décimo exercício financeiro o método de correção pudesse ser alterado em cada ano. No entanto, o relator, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) inseriu regra prevendo que essa alteração só poderia ser feita uma única vez em cada mandato presidencial. Nas suas palavras, isso ocorreu “*para que o regime conte, mesmo após revisões, com estabilidade necessária para seu sucesso*”<sup>168</sup>. Sobre essa questão do método de correção, o entrevistado 9 considerou:

“Não vai aguentar esse método de correção, a chave é o método de correção. Foi uma estratégia equivocada a posição “ter ou não ter Teto?” Algum teto tem que ter. Acho que algum teto tem que ter. Não houve um diálogo em

<sup>167</sup> Parecer do Relator, deputado Darcísio Perondi, apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>168</sup> Parecer do Relator, deputado Darcísio Perondi, apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

relação a como se define o teto? Importante é quantificar isso e ver a regra de atualização. Claro, o que está dentro, o que inclui, o que não inclui no teto, também são aspectos importantes, mas o aspecto mais importante é o método da correção (Entrevistado 9).”

Como avaliado pela economista Esther Dweck:

“As mudanças importantes que houve no projeto durante a tramitação na Câmara dos Deputados, que pouca gente percebeu - acho importante as pessoas perceberem que houve algumas mudanças feitas pelo relator -, alteraram o projeto, tornando-o ainda mais duro do que já era (DWECK, Economista, no dia 3 nov. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

O Quadro 22 sintetiza essas modificações e avalia se a mudança tornou o texto constitucional mais ou menos rígido:

**Quadro 22 – Principais Alterações Realizadas pelo Congresso Nacional na PEC do Teto – Rigidez**

<b>Atributo</b>	<b>Texto Original</b>	<b>Texto Aprovado</b>	<b>Rigidez</b>
Abrangência	Limites por Poder	Limites individualizados por órgão dentro dos Poderes	Mais rígido
Vigência	Até 20 anos	Até 20 anos	Mantido
Alteração (forma)	Lei ordinária	Lei Complementar	Mais rígido
Alteração (número de vezes)	A partir do décimo ano, sem limitação	A partir do décimo ano, única vez em cada mandato presidencial	Mais rígido
Vedações em caso de descumprimento	Reajustes de benefícios ao funcionalismo público poderiam ser concedidos. Não incluía membros de Poder ou órgão e empregados públicos.  Impedimento para reajustes era apenas do órgão que descumpriu o limite.  Não estava vedado reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação	Reajustes de benefícios ao funcionalismo público passaram a ser vedados  Passou a incluir a membros de Poder ou órgão e empregados públicos.  Impedimento para reajustes era passou a ser de todo o Poder a que o órgão pertence.  Vedado reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação	Mais rígido
Impacto orçamentário financeiro	-	Constitucionalização da previsão de que as proposições tragam estimativas de impacto orçamentário financeiro	Mais rígido
Válvulas de escape	Principalmente créditos extraordinários	Principalmente créditos extraordinários	Mantido

Elaboração da Autora.

Uma proposta do parlamento para ampliar a “flexibilidade” da PEC foi em relação às cláusulas de escape. O economista Pedro Rossi, em audiência pública na CAE no dia 16/08/2016, afirmou que a ausência de uma cláusula de escape era “*coisa rara nos regimes fiscais no mundo todo*”<sup>169</sup>. Opinião do também economista Felipe Rezende:

“Em todos os países que implementaram, sejam avançados ou emergentes, há esse componente, adota-se uma cláusula de escape. É fundamental. Você tem fases de incerteza, você pode ter períodos em que você tem doenças, enfim, eventos imprevistos, catástrofes, momentos em que você precisaria de uma cláusula de escape bem definida justamente para dar transparência ao orçamento e para a gestão pública. Para não recorrer a créditos extraordinários, enfim, a mecanismos que não são, embora possam ser legais, transparentes, uma governança bem definida, você evita isso com cláusulas de escape bem definidas (REZENDE, Economista, no dia 25 out. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal)”.

A principal sugestão apresentada, via emendas, para a cláusula de escape foi a possibilidade de correção das despesas pelo PIB do ano anterior, além, da correção pela inflação. No entanto, como essas propostas partiram, em sua grande maioria, da oposição, não foram acolhiadas pelo governo. Em análise das emendas no Senado, o relator Eunício Oliveira (PMDB/CE) afirmou:

“As Emendas nº 34 e nº 54 propõem quatro cláusulas de escape para a aplicação do Novo Regime Fiscal. Duas delas - calamidade pública e estado de defesa ou de sítio - já são contempladas pela atual redação da PEC e, no nosso entendimento, de forma superior ao proposto pelas referidas emendas - pela atual redação da PEC e no nosso entendimento. Isso porque o §6º do art. 102 do ADCT excepciona os gastos decorrentes de créditos extraordinários, guerra ou comoção nacional, previstos no art. 167 da Constituição Federal. É mais correto excluir dos limites somente os gastos feitos exclusivamente para mitigar os impactos daqueles eventos, como a PEC propõe. Não faz sentido abolir todos os limites de gastos porque houve enchente em um local e foi necessário socorrer as vítimas. Tampouco consideramos meritório permitir cláusulas de escape em função de mau desempenho do PIB ou desemprego elevado, as duas outras condições previstas na Emenda nº 34. As cláusulas de escape propostas implicariam, na atual conjuntura, que a aprovação da PEC não traria qualquer impacto imediato sobre as contas públicas, tendo em vista o comportamento recente do PIB, em queda, e os cerca de 12 milhões de brasileiros que estão desempregados. Com isso, o Novo Regime Fiscal já nasceria com sua credibilidade abalada, criando obstáculos desnecessários para o atingimento de um de seus mais importantes objetivos, que é resgatar a confiança nas contas públicas. (OLIVEIRA, Parecer do Relator apresentado no dia 09 nov. 2016 em reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal).”

---

<sup>169</sup> Manifestação do economista Pedro Rossi no dia 16 ago. 2016 em audiência pública realizada na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Em resumo, a proposta original encaminhada pelo Presidente Temer era composta por três artigos, sendo que o primeiro acrescentava cinco artigos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os artigos nº 101 a 105. A versão final do parlamento mantinha os três artigos, porém, em vez de cinco, inseria nove artigos no ADCT, além de alterar a redação e o conteúdo daqueles que manteve. A maioria dessas alterações foi no sentido de tornar o texto da PEC mais rígido, sinalizando, assim, uma baixa expectativa de confiança e cooperação entre os atores, como preconizado pelo modelo de Jacobs (2016). Sobre o assunto, a economista Laura Carvalho afirmou:

“Basicamente, é uma PEC que é uma demanda daqueles que não confiam em nada nos representantes eleitos. Ela só poderia ser entendida como uma demanda dos que nada confiam nos representantes. É curioso que esses mesmos representantes votem uma medida dessa natureza. Estimula manobras fiscais. Há uma nota do FMI, que saiu em 2012, que diz assim: quanto mais rígidas as regras fiscais - uma regra constitucional é o mais rígido que você poderia pensar, por 20 anos, crescimento zero da despesa -, mais manobras são feitas para tentar ocultar o déficit fiscal. Eu acho que depois de uma discussão do último ano inteiro sobre manobras fiscais, sobre transparência etc., você implementar algo que vai justamente caminhar na direção de um aumento das manobras... porque não há dúvidas de que, como foi em todos os países - essa nota do FMI mostra vários exemplos -, quando você implementa regras muito rígidas, a contabilidade criativa corre solta. Então, prejudica, inclusive, a transparência. (CARVALHO, Economista, no dia 11 out. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

Por fim, cabe pontuar que o governo se esforçou para transmistir a imagem de que a PEC do Teto de Gastos representava, na realidade, um fortalecimento do papel alocativo do Congresso Nacional e um resgate da credibilidade do processo orçamentário. Nesse sentido, o relator na CE, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), afirmou:

“Temos que compreender que o Novo Regime Fiscal se traduzirá num maior empoderamento do Legislativo”, de todas as épocas, “que fortalecerá, ao mesmo tempo, sua autonomia e sua responsabilidade para alocar recursos do Orçamento, ante as prioridades dinâmicas de um país em permanente transformação como este, sem as amarras das múltiplas vinculações”. Sob o Novo Regime, o Brasil chegará à era da maturidade orçamentária, sem maquiagens de números, sem ficções financeiras, com maior correspondência entre os valores autorizados e aqueles executados”. Atenção, Srs. Parlamentares! “De fato, com a imposição de limites para as despesas, o orçamento votado pelo Legislativo refletirá escolhas realistas de alocação de recursos nas diversas políticas públicas”. Aí está o empoderamento do

Legislativo (PERONDI, Parecer do Relator apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados).”

Também, na visão do entrevistado 5:

“A PEC do Teto de Gastos, ela teve um ponto positivo muito grande: trazer as autorizações pra próximo ao que é a capacidade de pagamento. Quando se teve em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ter a métrica ‘pago’ como a única variável de importância para o estado, em termos de ‘o que eu arrecadei e o que eu paguei’, dentro de uma ótica de resultados positivos, de superávits. Mas com isso você desorganizou a questão do autorizado. Ou seja, você tinha uma ótica toda voltada para o ‘pago’ quando a 4320 diz que a despesa executada, ela é empenhada. Tinha-se muitas vezes um contingenciamento gigante no início do ano, por conta de excesso de arrecadação, um descontingenciamento, no final do ano, para que houvesse então o empenho, mas o pagamento também de descasado, você poderia estar pagando despesas de resto de três anos atrás. Não havia então uma relação entre o que se pagou e o que se empenhou. Com o Teto de Gastos, se trouxe para o orçamento de novo a disputa por recursos. As disputas de recursos na fase anterior, ela se dava em várias etapas. Você primeiro tinha que garantir que ia incluir, depois você tinha que garantir que não fosse contingenciado, depois que fosse empenhado, por último disputar. Então o processo decisório se dava em todas as fases. Com o Teto de Gastos, você tem agora menos etapas, você tem a primeira etapa de tentar incluir, então a disputa é mais para um, necessariamente é menos para o outro, e depois você vai para empenho (Entrevistado 5).”

O argumento é que, com o Teto, a LOA deixaria de ser de “mentira”, com a inclusão de receitas superestimadas e dotações infladas, e passaria a ter um caráter mais realistas, com isso, o papel do Congresso Nacional, que é, no limite, a decisão sobre quem decide a alocação financeira, seria fortalecido. Esse ponto também foi enfatizado pelo entrevistado 2:

“Houve, em função da Emenda Constitucional nº 95, o resgate daquilo que é da própria teoria do orçamento público, a necessidade de fazer escolhas. Durante um bom tempo esqueceu-se que o orçamento público era um processo de escolha. É um trade-off. É um processo de escolha. O orçamento público vinha sendo acomodado para se colocar dentro dele todas as vontades políticas, que não revelavam, de fato, a política fiscal. A política fiscal era controlada na boca do caixa, de tal forma que o orçamento comportava tudo e depois as despesas iam sendo contingenciadas a nível de caixa mediante acordos políticos (Entrevistado 2).”

Os defensores do Teto justificavam que ao estabelecer um limite global para as despesas, o Executivo e o Legislativo seriam “matematicamente” obrigados a fazer escolhas, pois não seria possível, como era a *praxis*, acomodar as despesas. Isso levaria

a melhores práticas alocativas, aprimorando inclusive a eficiência e a qualidade do gasto público. Ponto rebatido pela economista Laura Carvalho:

“Então, há muita gente utilizando o seguinte argumento: coloque um teto nos gastos e isso fará com que a disputa fique mais acirrada entre cada item do Orçamento, e, por isso, isso vai forçar o governo a fazer uma gestão eficiente. Acho que não há evidência e acho que também podemos olhar para o ano passado. Esses conflitos estavam muito acirrados. Houve um corte de despesas reais. A gente teve experiências de ajustes fiscais muito mais brutais do que o que a PEC propõe. (...) E nenhum desses momentos provocou esse salto na eficiência do governo. (...). Mas nada nessa PEC garante que o caminho será pela eficiência; muito pelo contrário, as pressões são em outra direção (CARVALHO, Economista, no dia 11 out. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

Os opositores ao Teto, por sua vez, diziam que com o nível de despesas obrigatórias na LOA, o gestor não disporia dessa flexibilidade para realizar escolhas, e que com gastos crescentes em previdência por conta do envelhecimento da população, as despesas sociais e os investimentos públicos seriam os mais prejudicados pela PEC.

Quanto ao papel do Congresso Nacional, um ponto para futuras pesquisas é avaliar em que medida o próprio Teto de Gastos não foi um “catalisador” para as emendas de relator (dotações incluídas na LOA pelo relator-Geral e classificadas com identificador de resultado primário 9). Isso porque, cientes de que as despesas obrigatórias reduzem o espaço para as despesas discricionárias do Executivo, o parlamento se antecipou a essa “briga” e conseguiu reservar no próprio texto da LOA uma maior parcela de recursos para si, os RP 9, comprimindo ainda mais as despesas de livre alocação dos ministérios.

O quadro 23 abaixo apresenta os principais resultados do rastreamento do processo considerando a incerteza política de longo prazo:

**Quadro 23** – Principais Achados da Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016 – Incerteza Política de Longo Prazo

<b>Proposição Teórica</b>	<b>Principais Achados</b>
A autoridade fragmentada facilita o investimento na política pública ao dificultar sua reversão.	Jacobs (2016) apresenta o exemplo da constitucionalização de uma política pública de redução de carbono como forma de ampliar a credibilidade dos compromissos políticos de longo prazo. Essa estratégia de constitucionalização foi exatamente a mesma buscada pelos propositores da PEC do Teto de Gastos. Assumiu-se que a utilização do instrumento jurídico de maior hierarquia (a Constituição) seria suficiente para garantir a implementação da regra. Contudo, a

	<p>realidade nos mostrou que não é possível enfrentar um problema de economia política (a distribuição do orçamento público) por meio apenas de norma jurídica. Como apontado pelos entrevistados, rapidamente o NRF se deteriorou e foram necessárias 6 novas emendas constitucionais para que ele pudesse minimamente se sustentar.</p> <p>Dado esse contexto, no caso da PEC do Teto de Gastos, a necessidade do consenso de mais atores e de um maior quórum de votação não foi suficiente para garantir a estabilidade da regra.</p>
<p>O compartilhamento de poder institucionalizado facilita o investimento na política pública ao permitir que potenciais beneficiários realizem barganhas de longo prazo, ao mesmo tempo em que cria custos reputacionais para renegar a política pública.</p>	<p>O espaço que poderia ser utilizado para pactuação entre os diversos atores da sociedade, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) não foi mobilizado em 2016 para discussão da PEC do Teto de Gastos. Alguns parlamentares chegaram inclusive a se queixar dessa ausência de espaços de pactuação.</p>
<p>Um desenho de programa que aumente a visibilidade de reverter a política pública facilita sua aprovação na medida em que torna sua reversão eleitoralmente ruidosa.</p>	<p>Como apontado durante o trabalho, o NRF inseria-se num quadro mais amplo de reformas do Estado, as quais estão sistematizadas no documento <i>Um Ponte para o Futuro</i> (PMDB, 2015). Nesse sentido, a aprovação do Teto seria uma das formas de pressionar pelas reformas da previdência e trabalhista. E, com a aprovação desse “pacote” ficaria mais difícil (e custoso politicamente) reverter essas medidas.</p> <p>Um segundo elemento utilizado para dificultar a reversão do Teto de Gastos foi a instituição de um prazo de vigência mais longo (10 anos, no mínimo). Os parlamentares da oposição buscaram diminuir esse prazo e associá-lo à duração dos mandatos presidenciais (4 anos); mas o Governo insistiu na manutenção do prazo mais longo, inclusive como um sinalizador para os agentes do seu compromisso com o equilíbrio fiscal de longo prazo.</p> <p>Em relação ao desenho do Teto de Gastos, o Executivo foi obrigado a recuar no que se refere aos gastos mínimos com saúde e educação. Ainda que houvesse o desejo inicial de acabar com a vinculação desses gastos, os parlamentares (tanto da situação quanto da oposição) não aceitaram. Contudo, o Governo conseguiu resistir à pressão para que os gastos com os investimentos públicos fossem retirados do Teto.</p>
<p>Ambientes institucionais com baixa cooperação tendem a gerar políticas públicas de longo prazo mais rígidas.</p>	<p>Ainda que 2016 tenha sido um ano conturbado do ponto de vista político (afastamento da Presidenta Dilma) e econômico (recoo do PIB em 3,3%), o Governo Temer foi hábil em construir uma sólida base de sustentação no Parlamento e a medida foi aprovada com relativa facilidade (embates duros e longos nas Comissões e nos Plenários, mas placares de votação folgados).</p> <p>Um ponto interessante é que algumas alterações realizadas pelo Legislativo tornaram a PEC ainda mais rígida do que a proposta original do Executivo. Destaca-se o maior rigor para as vedações em caso de descumprimento dos limites e para as regras para concessão de aumentos remuneratórios para os servidores públicos. Além disso, houve a constitucionalização da previsão de que as proposições legislativas deveriam contar com estimativas do seu impacto orçamentário e financeiro; alteração do método de</p>

	<p>correção dos limites (originalmente lei ordinária e no texto aprovado, lei complementar) e a limitação para que a correção fosse alterada apenas uma única vez por mandato presidencial.</p> <p>Avaliou-se que essa maior rigidez introduzida pelo Parlamento na proposta original do Poder Executivo sinaliza uma baixa expectativa de confiança e cooperação entre os atores, conforme apontado pelo modelo analítico.</p>
--	---

Elaboração da autora.

No capítulo 7, dando sequência ao modelo analítico, apresenta-se a última condição a ser superada para adoção de *policy investments*, a atuação dos grupos de interesses organizados.

## CAPÍTULO 7 - A ATUAÇÃO DOS GRUPOS DE INTERESSES ORGANIZADOS

No modelo desenvolvido por Jacobs (2012; 2016) e aplicado neste trabalho, a última condição a ser superada é a atuação dos grupos de interesses organizados. Esses atores, como têm forte interesse naquelas políticas que afetam diretamente seus membros, são um público muito mais atento e exercem forte influência sobre os políticos. Eles também contribuem para o enquadramento do assunto, ressaltando alguns argumentos e não abordando outros, assim como ampliando a “saliência” da questão por meio de mobilizações e da mídia. Essas ações têm como objetivo principal evitar que medidas prejudiciais a seu grupo sejam aprovadas e, caso não seja possível vetar totalmente a política, busca-se, pelo menos, minimizar as perdas advindas delas. Dito de outro modo, a atuação dos grupos de interesses é sempre no sentido de implementar políticas que tragam benefícios para os seus membros e evitar aquelas que lhes impliquem custos.

De acordo com o economista e professor da FGV/SP Samuel Pessoa, o Brasil dispõe de uma:

“(…) Economia política disfuncional. Cada grupo de pressão consegue colocar na legislação o seu privilégio, o seu gasto; cada grupo de pressão, analisando sob sua ótica, está cheio das suas razões, e entendo as razões de cada grupo de pressão. (...) O que faz a PEC? Ela inverte a lógica e é uma muleta para disciplinar o nosso conflito distributivo. A PEC disciplina o conflito distributivo, no sentido de que até agudiza o conflito distributivo porque explicita a restrição, e, ao explicitar a restrição, vai fazer com que o Congresso Nacional trabalhe muito melhor. A Comissão de Orçamento vai passar a ter uma importância que nunca teve (PESSOA, Economista, no dia 08 nov. 2016 na audiência pública conjunta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Assuntos Econômicos, ambas do Senado Federal)”.

Como apontado no capítulo anterior, para o governo e defensores do teto, a medida consistia em um *policy investment*, pois os custos de curto prazo (redução de algumas despesas) seriam compensados pelos benefícios futuros provenientes da estabilização da relação dívida/PIB. Como apresentado pelo economista Bernard Appy em audiência pública na CE, no dia 29/08/2016:

“O que eu queria ressaltar, na verdade, é que a discussão que está sendo feita aqui com relação a essa PEC não é a discussão do setor “x”, da educação

versus o resto. A discussão é a seguinte: curto prazo versus longo prazo. O país quer ter mais folga no curto prazo, empenhando o longo prazo, ou o país quer ter perspectiva de longo prazo ainda que com algum custo no curto prazo? Essa é a questão que está sendo discutida aqui. Eu acho que essa é a questão relevante na discussão da PEC. A PEC impõe, sim, algum esforço de curto prazo, impõe restrições de curto prazo, mas cria condições de o país crescer muito mais e de as despesas públicas serem muito maiores no longo prazo. Isso é fundamental. A discussão que tem que ser feita aqui é: “Eu quero saúde e educação agora, ou quero muito mais saúde e educação para os meus filhos e netos daqui a alguns anos? (APPY, Economista, na reunião de 29 ago. 2016 na Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados) ”.

No entanto, na visão dos parlamentares da oposição, assim como na dos especialistas, os principais afetados no curto prazo com essas alterações seriam as pessoas mais pobres, aquelas que mais dependem dos serviços públicos ofertados pelo Estado, assim como os servidores públicos. Visão com a qual corrobora o economista Felipe Rezende, que em audiência pública na CAE no dia 25/10/2016, apontou:

“Eu acho muito interessante quando vejo membros do governo defenderem tanto nas campanhas publicitárias que essa PEC favorece os pobres, eu gostaria que eles publicamente fizessem isso nos locais em que isso irá acontecer porque essa PEC não beneficia os pobres, seja na análise técnica, como o Fernando deixou claro, ela afeta componentes do gasto que mais têm um impacto nas camadas de renda mais baixa. É o contrário do que o governo fala e ele fala abertamente que essa PEC, na verdade, beneficia as populações com classe de renda mais baixa (REZENDE, Economista, no dia 25 out. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal) ”.

Neste sentido, o senador Lindbergh (PT/RJ), na mesma reunião da CAE, no dia 25/10/2016, discursou:

“Então, seria preciso ter compostura e apresentar uma proposta de ajuste fiscal que atingisse todos. Aí se faria um discurso: "os trabalhadores vão perder aqui, mas os empresários vão ter que contribuir, os bancos vão ter que contribuir". Então, acho que temos que politizar, temos que puxar esses temas de uma forma geral porque a discussão, ao fundo de tudo isso aqui, é: quem paga a conta? E, infelizmente, estão jogando a conta para os miseráveis (LINDBERGH, Senador, no dia 25 out. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal) ”.

Porém, como alertado pelo Entrevistado 8, os efeitos da medida não seriam sentidos de imediato, o que dificultava ainda mais uma forte mobilização desse grupo.

“Essa questão da população em geral, tem a percepção dos efeitos com a precarização do serviço, ela sente quando começa a faltar o dinheiro, pros estudantes das universidades, começam a ver que o negócio fica mais difícil quando começa a faltar algum recurso. Daqui a pouco não tem como pagar a luz ou a manutenção, a segurança e população vai percebendo aos poucos (Entrevistado 8) (sic)”.

Além disso, essa parcela mais pobre não está organizada para defender seus interesses, nem dispõe de tempo ou recursos para ir a Brasília atuar. Tampouco existiram espaços de compartilhamento de poder nos quais esses atores (ou entidades que os representassem) estivessem presentes, pelo menos na discussão do Teto de Gastos. Como avaliaram o deputado da situação, Rogério Marinho (PSDB/RN), e da oposição, Jandira Feghali (PCdoB/RJ):

“É muito bonito falar aqui de sociedade civil organizada e de corporações. As corporações têm voz aqui neste parlamento. As corporações, através dos seus lobbies organizados, estão nos corredores conversando com os deputados. As corporações pagam diárias de apartamentos, pagam passagem de avião para virem para cá pressionar deputados. Mas os desempregados, nas ruas do Brasil, não têm quem pague para eles, não. (MARINHO, Deputado, no dia 04 out. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados) ”.

“Então, os pobres que não têm voz, deputado, ficarão mais ainda sem voz e sem emprego com essa PEC, até porque infraestrutura é umas das áreas que mais gera emprego e seus investimentos serão cortados com essa PEC. Vão ficar mais ricos os que hoje já são ricos. (FEGHALI, Deputada, no dia 04 out. 2016 na reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 da Câmara dos Deputados) ”.

Na mesma linha, o senador Paulo Rocha (PT/PA) se manifestou sobre a necessidade de pressão da sociedade dentro do parlamento:

“Por isso, eu queria chamar a atenção para o número de senadores que ainda temos aqui, para que o movimento social venha, de uma vez por todas, para dentro do Congresso, pressionar não só os partidos, mas também os senadores, quanto ao caso que está na nossa mão agora, para votarmos. Vocês viram que o governo não aparece, nem os representantes do governo, senadores de partidos aliados ao dele. Vocês viram que aqui estava um, mas, depois de ver a intervenção dos nossos dois convidados, saiu de fininho, para não enfrentar as verdades e os debates políticos (ROCHA, Senador, no dia 25 out. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal) ”.

A oposição também tentou articular manifestações de massa, mas ainda que algumas tenham ocorrido, ficaram muito aquém do esperado, restritas a grupos

tradicionalmente alinhados à esquerda, isto é, não conseguiram “furar a bolha” e engajar uma maior parcela da população.

Em novembro ocorreram diversas manifestações: no dia 25/11 houve um ato na Avenida Paulista contra a PEC nº 55 e pedindo "Fora Temer"; no dia 29, caravanas vieram a Brasília para acompanhar a votação em primeiro turno no Senado Federal. Sobre as manifestações, o senador Lindbergh Farias (PT/RJ) avaliou, em sessão do Plenário, no dia 24/11/2016: *“As mobilizações nos Estados podem ter um papel muito grande aqui no Senado. Então, você que é servidor público, que estiver protestando no dia da manhã, também mande e-mails para os seus senadores, de cada Estado”*<sup>170</sup>.

No dia 13 de dezembro, mesma data de votação em segundo turno no Senado Federal, em catorze estados (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe Piauí e São Paulo) e no Distrito Federal aconteceram manifestações. Em Brasília, houve confrontos dos manifestantes com a polícia local.

O Quadro 24 apresenta, a partir da leitura dos documentos e das entrevistas, matriz com identificação dos principais grupos beneficiados e dos prejudicados pela PEC.

**Quadro 24** - Matriz dos Grupos Beneficiados x Prejudicados pela PEC do Teto, na Visão da Oposição e da Situação

<b>Oposição</b>		<b>Situação</b>	
<i>Prejudicados</i>	<i>Beneficiados</i>	<i>Prejudicados</i>	<i>Beneficiados</i>
População mais pobre	Mercado Financeiro	-	População mais pobre
Servidores Públicos	-	Servidores Públicos	Sociedade Brasileira

Elaboração da autora.

<sup>170</sup> Manifestação do senador Lindbergh Faria no dia 24 nov. 2016 em reunião do Plenário do Senado Federal.

Os servidores públicos foram bem atuantes contra a aprovação da PEC, ainda assim, não conseguiram impedir as perdas. Como demonstrado no capítulo anterior, as regras aprovadas no substitutivo da Câmara foram ainda mais duras com o funcionalismo do que aquelas originalmente apresentadas pelo Executivo. Inclusive, parlamentares da base, como os deputados Silvio Costa (Avante/PE) e Laerte Bessa (PL/DF), se manifestaram sobre o tema: o primeiro, em sessão do Plenário da Câmara, em 10/10/2016, reconheceu que “*os servidores federais realmente estão perdendo direitos, mas estes são apenas 2 milhões*”<sup>171</sup>; o segundo, na reunião da CCJ do dia 09/08/2016, afirmou que “*realmente, esse projeto não é muito bom para o funcionalismo público*”<sup>172</sup>. A Deputada Clarissa Garotinho (PRB/RJ) também se manifestou neste sentido:

“O impressionante é que, nas reuniões fechadas, o próprio governo e os próprios técnicos admitem que pode haver congelamento de salário, e ainda usaram o argumento absurdo, nas reuniões de que participei, de que o servidor público no Brasil ganha muito bem (GAROTINHO, Deputada no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara).”

Os servidores da carreira de administração tributária conseguiram apresentar uma emenda que os resguardava do ajuste ao excluir as despesas com as atividades da administração tributária da União, inclusive pessoal e encargos, de que trata o inciso XXII do art. 37 da Constituição, do teto fixado. Em defesa da emenda, o deputado Gilberto Nascimento (PSC/SP), em reunião da CE no dia 06/10/2016, afirmou: “*o que eu quero é exatamente preservar os agentes arrecadadores, porque a PEC fragiliza a arrecadação tributária*”<sup>173</sup>. Na sequência, o deputado Aleluia (DEM/BA) se manifestou contrariamente, pontuando que: “*Este Congresso é dominado por corporações. As corporações capturaram o próprio serviço público. E eu quero reforçar o serviço público, profissionalizar o serviço público, mas não para entregá-lo a corporações*”<sup>174</sup>.

As manifestações dos sindicatos, inclusive com algumas greves, como a da Fasubra, que, segundo André Santos Gonçalves, “*entrou de greve no dia 24 de outubro,*

---

<sup>171</sup> Manifestação do deputado Silvio Costa no dia 10 out. 2016 em sessão do Plenário da Câmara dos Deputados.

<sup>172</sup> Manifestação do deputado Laerte Bessa no dia 9 ago. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>173</sup> Manifestação do deputado Gilberto Nascimento no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 no Plenário da Câmara dos Deputados.

<sup>174</sup> Manifestação do deputado José Carlos Aleluia no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 no Plenário da Câmara dos Deputados.

*justamente com a pauta principal, que era a PEC nº 241, hoje a PEC nº 55*<sup>175</sup>, foram concentradas nas categorias vinculadas ao funcionalismo público. O dirigente sindical da Nova Central, Sebastião Soares da Silva, inclusive se queixou da ausência do movimento sindical privado:

“Entristece-me um pouco que boa parte do movimento sindical do setor privado não tenha compreensão do que é a PEC nº 55. Boa parte acha que é uma questão só de servidor público. E não é. A PEC nº 55 não vai atingir só o setor público. Não é questão só dos servidores públicos, como eu ouvi várias vezes, em vários debates. A PEC nº 55 é uma política arrazoada que atinge todos. Atinge toda a Nação, o setor privado e o setor público. E é necessário que haja essa compreensão para que possamos organizar uma resistência (SOARES, Dirigente Sindical da Nova Central, Sebastião Soares da Silva, no dia 21 nov. 2016 em audiência pública da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

O maior apoio para aprovação da PEC veio do mercado financeiro e de empresários, especialmente por meio de suas federações e entidades patronais, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Este ponto este reforçado reiteradas vezes pelos parlamentares da oposição, por exemplo, nas falas do senador Roberto Requião (PMDB/PR):

“Quer dizer, por ignorância, desinformação ou informação mentirosa, o brasileiro não sabe que o objetivo central da PEC é congelar investimentos em áreas vitais, mas, quando ele fica sabendo, posiciona-se claramente contra. Daí essa mobilização do mercado, da banca, do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial, dos meios de comunicação, do governo e de seus operadores para a rápida aprovação dessa intrujice (REQUIÃO, Senador, no dia 16 nov. 2016 em sessão do Plenário do Senado Federal).”

O entrevistado 12, ao identificar o mercado financeiro como um grande beneficiário do Teto, chama atenção para o mecanismo da porta giratória, isto é, a possibilidade que os servidores públicos da área econômica têm, após alguns anos de no Estado, de migrar para a iniciativa privada:

“A rigor, esses grupos foram beneficiados por espaço, por ocupação de postos importantes e por uma associação muito grande, no mercado financeiro. Chama-se de porta giratória: muitos que estavam no setor

---

<sup>175</sup> Manifestação do diretor da Fasubra André Santos Gonçalves no dia 21 nov. 2011 na audiência pública conjunta da Comissão de Assuntos Econômicos e da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, ambas do Senado Federal.

público, implementando esse enrijecimento do regime fiscal brasileiro, a seguir, foram para o mercado financeiro. Aí, de alguma maneira, no caso do mercado eles querem um horizonte de estabilidade para as contas públicas e identificaram que o teto era esse horizonte (Entrevistado 12).”

Durante a pesquisa percebeu-se que muitos parlamentares e mesmo os entrevistados enxergavam nas áreas de governo alguns dos ganhadores e perdedores com a PEC. O quadro a seguir mostra a matriz com identificação das principais áreas governamentais beneficiadas e prejudicadas pela PEC:

**Quadro 25** - Matriz das Áreas Governamentais Beneficiadas x Prejudicadas pela PEC do Teto na Visão da Oposição e da Situação

<b>Oposição</b>		<b>Situação</b>	
<i>Prejudicados</i>	<i>Beneficiados</i>	<i>Prejudicados</i>	<i>Beneficiados</i>
Saúde e Educação	Despesas Financeiras	-	Saúde e Educação
Investimentos		-	Área econômica/Política Fiscal

Elaboração da autora.

As despesas financeiras foram consideradas beneficiadas na medida em que o limite estabelecido pela PEC era apenas para os gastos primários. Para os parlamentares da oposição, essa distinção era um claro indicativo de que a PEC buscava atender aos interesses do mercado financeiro.

O entrevistado 7 ponderou que o grande beneficiário do teto era a área econômica do Executivo, na medida em que “*trouxe uma tranquilidade muito grande para o ministro, saber que tinha uma regra fiscal dessa potência na Constituição e isso certamente facilitou muito a convivência e a negociação com as outras áreas políticas, dentro do Poder Executivo e no Poder Legislativo*”. Essa afirmação está em linha com o

argumento de economista e professor da FGV/SP, Samuel Pessoa, citado anteriormente, de que teto seria “*uma muleta para disciplinar o nosso conflito distributivo*”<sup>176</sup>.

As áreas de saúde e educação foram percebidas pelos parlamentares da oposição como grandes perdedoras do teto, por sua vez, os governistas insistiram, a partir dos ajustes realizados na Comissão Especial da Câmara, que não haveria perdas. Como demonstrado nos capítulos anteriores, essas áreas eram as únicas que justificavam uma PEC, pois somente esse instrumento poderia alterar os mínimos constitucionais. Assim, os próprios governistas reconheceram que inicialmente havia perdas e, no seu substitutivo, o relator, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS) modificou a regra de correção desses gastos, estabelecendo como base o ano de 2017 e assegurando a atualização pelo IPCA. Desde então, os parlamentares da situação passaram a afirmar que o projeto não implicava em redução de recursos para as áreas de saúde e educação, como disse o secretário do Ministério da Fazenda, Mansueto Almeida, em audiência pública no Senado Federal, no dia 22/11/2016: “*É normal uma preocupação com duas áreas que são fundamentais, eu sei, do parlamento, da sociedade brasileira, que são saúde e educação. Mas saúde e educação estão protegidas*”<sup>177</sup>.

Todavia, os parlamentares da oposição continuaram a insistir nas perdas dos setores. Como avaliado pelo entrevistado 6:

“Os maiores custos da PEC, primeiro para a saúde e educação, que tiveram suas regras de correção dos mínimos alteradas, potencialmente com redução em médio e longo prazo, como de fato vem acontecendo. Num primeiro momento não ocorreu dessa maneira, por conta da dinâmica econômica, não desfavoreceu tanto. Hoje já está com um déficit de recursos. Se bem que o orçamento da União para a educação vai muito além, está acima do mínimo (Entrevistado 6).”

Do ponto de vista da sociedade civil, tanto os movimentos quanto as entidades do setor se posicionaram fortemente contra a matéria. As entidades e os movimentos ligados às áreas de saúde e educação mobilizaram-se intensamente para tentar reduzir as perdas do setor: participaram de audiências públicas, acompanharam, quando autorizados, as reuniões das comissões e as sessões do Plenário da Câmara e do Senado,

---

<sup>176</sup> Manifestação do economista Samuel Pessoa no dia 08 nov. 2016 na audiência pública conjunta da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Assuntos Econômicos, ambas do Senado Federal).

<sup>177</sup> Manifestação do secretário do Ministério da Fazenda, Mansueto Almeida, no dia 22 nov. 2016 na audiência pública no Plenário do Senado Federal.

escreveram artigos, *papers*, relatórios, estiveram presentes nos protestos de rua e pressionaram os deputados e senadores.

No campo da educação, Priscila Cruz, diretora do Todos pela Educação, afirmou que:

“Muita gente fala que, aqui, não há teto para educação e que se pode até crescer mais. Só que não temos essa força toda de barganha. Infelizmente, a educação é uma política de longo prazo, e toda vez vamos perder o debate para aquilo que é mais urgente, aquilo que está na porta de todo mundo. Então, perder aquilo que já foi uma garantia não faz o menor sentido neste momento. Então, todo ano, na hora dos debates orçamentários, a educação entrar nesse cabo de força vai fazer com que percamos, com certeza, recursos, até porque não vamos ter esse ganho tão imediatamente (CRUZ, Diretora do Todos pela Educação, no dia 21 nov. 2016 em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal).”

Ainda que perdas possam ter acontecido ao longo dos anos, os setores de saúde e educação conseguiram um tratamento diferenciado em relação às demais áreas governamentais, como a da assistência social, cujos recursos foram extremamente comprimidos entre 2017 e 2022. Isso ocorreu, principalmente, em função da sensibilidade dos congressistas aos temas e da mobilização da sociedade. Para um deputado ou senador é muito “custoso” politicamente ser classificado um adversário desses setores e, ao retornar às suas bases eleitorais, eles são diretamente cobrados pela população. Sobre este ponto, o pesquisador aposentado do Ipea, Guilherme Delgado comentou:

“Mas os setores com mais vocatividade, com mais lobby para apresentar emendas ao Orçamento, podem crescer acima, evidentemente retirando o cobertor dos setores mais débeis, que, por serem mais débeis, estavam protegidos pelo ordenamento constitucional de vinculação de direitos a recursos previamente designados. Quando você tira essa proteção constitucional e os coloca na engenharia da emenda constitucional de pequenos e grandes, evidentemente o darwinismo social irá certamente conduzir ainda a uma maior precarização dos setores não protegidos, principalmente da área social, da saúde, da assistência, do seguro-desemprego e assim por diante (DELGADO, pesquisador aposentado do Ipea, no dia 21 nov. 2016 em audiência pública na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal).”

Outro setor que conseguiu reduzir suas perdas com o Teto de Gastos foi o Judiciário, ao incluir, no texto final, a permissão para que o Poder Executivo compensasse, em até 0,25% de seu limite de gastos, eventuais excessos de despesas dos

demais poderes e órgãos durante os três primeiros anos de vigência do Novo Regime Fiscal. Segundo o entrevistado 7, essa negociação foi muito importante para “*convencer o Judiciário de que eles deveriam fazer um esforço e tentar atender o teto. Facilitou o ajuste por parte do Judiciário*”.

Na CCJ, foram apresentadas duas emendas (29 e 47) para suprimir esses dispositivos, no entanto, elas foram rejeitadas pelo relator, senador Eunício Oliveira (PMDB/CE), que afirmou:

“Não concordamos com a supressão desses dispositivos, pois entendemos que essa flexibilização é meritória. Em primeiro lugar, a PEC não obriga o Poder Executivo a gastar abaixo do limite para compensar excesso de gastos de outros poderes ou órgãos, apenas autoriza a compensação. Em segundo lugar, porque os demais poderes e órgãos assumiram compromissos financeiros ao longo desses últimos meses, decorrentes do reajuste de seus servidores, propostas que contaram com amplo acolhimento nesta Casa e com o nosso apoio e cujos efeitos financeiros se materializarão ao longo dos próximos anos. É justo, portanto, haver alguma flexibilização para acomodar os compromissos já assumidos com esses funcionários. Em terceiro lugar, porque se os demais poderes, em função desses compromissos já assumidos, tiverem de extrapolar seus gastos, o melhor a ser feito será o Poder Executivo gastar abaixo de seu limite, de forma a conter o gasto agregado (OLIVEIRA, Senador, em reunião no dia 09 nov. 2016 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal).”

Relato que vai ao encontro do identificado por Esther Dweck:

“Antes cada Poder teria que ter as suas despesas corrigidas apenas pela inflação. O que foi feito na Câmara? Como houve, por parte dos demais poderes, especialmente do Judiciário, uma reclamação muito grande em relação a essa regra, eles permitiram que, nos três primeiros anos, você pudesse aumentar as despesas desses poderes, desde que o Executivo cortasse a sua parte. (...) isso, de certa maneira, permitiria que os demais poderes se sentissem um pouco mais confortáveis com essa proposta neste primeiro momento. Então, um pouco para tirar a pressão que está havendo, muito forte, do Poder Judiciário, contrário à PEC, se permitiu isso (DWECK, Economista, no dia 3 nov. 2016 em audiência pública na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal).”

Os investimentos públicos foram identificados tanto pelos parlamentares quanto pelos especialistas como uma das categorias de despesas públicas mais prejudicadas, como na fala do deputado Patrus Ananias (PT/MG), na reunião da Comissão Especial, no dia 04/10/2016: “*A PEC vai travar os investimentos, vai travar o desenvolvimento da infraestrutura, vai extinguir definitivamente o Minha Casa, Minha Vida e - é fácil*

*prever - vai aumentar o desemprego e as desigualdades sociais e regionais do Brasil!*”<sup>178</sup>. No mesmo sentido, o senador Lindbergh Farias (PT/RJ) avaliou que:

“O investimento é o primeiro em todo ajuste. Veja, no ajuste do Levy, cortaram 35% em investimentos. É a primeira pancada, investimento vai ser de cara. (...) O investimento público é que puxa o investimento privado. Então, você veja o grau de maldade que vem em tudo isso (FARIAS, Senador, no dia 24 nov. 2016 em Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal) ”.

Todavia, à exceção do Presidente do Clube de Engenharia, que participou de audiência pública no dia 28/11/2016 no Senado Federal, não se identificou, a partir das audiências públicas e das falas dos parlamentares, um engajamento mais explícito de entidades ligadas a setores fortemente dependentes dos investimentos públicos, como a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib) ou a Associação dos Fabricantes de máquinas e equipamentos (Abimaq). A economista Laura Carvalho, em comentário publicado no Facebook<sup>179</sup>, assim resumiu:

“ (A PEC) não só comprime despesas essenciais e diminui a provisão de serviços públicos, como inclui sanções em caso de descumprimento que seriam pagas por todos os assalariados. Se o governo gastar mais que o teto, fica impedido de elevar suas despesas obrigatórias além da inflação. Como boa parte das despesas obrigatórias é indexada ao salário-mínimo, a regra atropelaria a lei de reajuste do salário-mínimo impedindo sua valorização real — mesmo se a economia estiver crescendo. O sistema político tende a privilegiar os que mais têm poder. Reajusta salários de magistrados no meio da recessão, mas corta programas sociais e investimentos. Se nem quando a economia crescer, há algum alívio nessa disputa (pois o bolo continua igual), é difícil imaginar que os mais vulneráveis fiquem com a fatia maior (CARVALHO, Laura. Texto publicado em 12/10/2016) ”.

Também merece destaque um setor (gastos com subsídios e subvenções econômicas) que não teve qualquer manifestação pública ao longo do processo, mas conseguiu a grande vitória de ter seus gastos preservados. Originalmente, em caso de descumprimento dos limites pelo Poder Executivo, havia a previsão de que:

---

<sup>178</sup> Manifestação do deputado Patrus Ananias no dia 04 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados.

<sup>179</sup> Disponível em:

[https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=684097721739595&id=550785965070772](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=684097721739595&id=550785965070772).

Acesso em: 18/09/2021

- I - A despesa nominal com subsídios e subvenções econômicas não poderá superar aquela realizada no exercício anterior; e
- II - Fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita (Proposta de Emenda à Constituição encaminhada pelo Poder Executivo).

Em seu substitutivo, o relator Darcísio Perondi (PMDB/RS) excluiu essas vedações, pois havia sido identificado um “*inconveniente na redação original*”. Segundo o relator:

“Essa despesa pode aumentar em decorrência de simples aplicação das regras dos incentivos e linhas de financiamento já contratados. Por isso, sugerimos que a vedação se restrinja à criação ou expansão de programas e outras medidas que impliquem ampliação dessas despesas, sem alcançar o volume que cresce por efeito das condições já pactuadas. O ajuste do texto se harmoniza com o foco da PEC, de condicionar especialmente a criação de novas despesas, evitando afetar a segurança jurídica de iniciativas anteriores (PERONDI, Parecer do Relator apresentado no dia 06 out. 2016 em reunião da Comissão Especial da PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados) ”.

A proposta original do Executivo criava, na prática, um teto para os subsídios no mesmo “espírito” das limitações propostas para as despesas primárias. Caso a regra fosse aprovada, inevitavelmente alguns subsídios teriam que ser revistos. No entanto, de maneira silenciosa e eficiente, tal restrição foi derrubada na Comissão Especial.

Os deputados e senadores também inseriram no texto aprovado na Comissão Especial um dispositivo para preservar, em valores reais, os montantes alocados para as emendas parlamentares. O novo artigo indicava que o valor mínimo previsto para inclusão dessas emendas no orçamento (§ 9º do art. 166 da Constituição) e o valor de execução obrigatória (§ 11 do art. 166) corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, atualizado pelo IPCA. Com essa previsão, os congressistas se resguardaram de ter que participar da “disputa” pelo orçamento público.

Uma das estratégias utilizadas para construção desse capítulo foi o mapeamento das entidades e movimentos da sociedade civil (e alguns do governo) que participaram da discussão sobre a PEC. O Quadro 26 apresenta a listagem dos órgãos públicos e entidades e movimentos da sociedade civil que se manifestaram sobre a PEC do Teto de Gastos.

**Quadro 26 - Manifestações de Órgãos Públicos e Entidades/Movimentos da Sociedade Civil sobre o Teto de Gastos**

<b>Favoráveis</b>	<b>Desfavoráveis</b>
Banco Itaú <sup>180</sup>	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) <sup>181</sup>
Centro de Cidadania Fiscal (CCIF) <sup>182</sup>	Associações de Servidores Públicos: - Andifes (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais) <sup>183</sup> - Auditores-Fiscais do Trabalho <sup>184</sup> - Diversas Associações de Servidores Públicos <sup>185</sup>
Consultoria Financeira Empiricus <sup>186</sup>	Blog da Boitempo <sup>187</sup>
FEBRABAN <sup>188</sup>	Câmara de Ensino do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal (Conif) <sup>189</sup>
FIESP e entidades patronais <sup>190</sup>	Conselhos Federais: Conselho Federal de Economia (Cofecon) <sup>191</sup> Conselho Federal de Psicologia (CFP) <sup>192</sup> Conselho Federal de Serviço Social <sup>193</sup>

<sup>180</sup> Fonte disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/17-perguntas-que-voce-esta-fazendo-sobre-a-pec-do-teto-de-gastos-respondidas-pelo-itaui/>. Acesso em: 04/07/2022.

<sup>181</sup> Fonte disponível em: <https://www.inesc.org.br/en/pec-241-o-fim-da-constituicao-cidada/>

<sup>182</sup> Fonte disponível em: [https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Appy\\_20161017\\_Porque\\_apoio\\_a\\_PEC\\_241.pdf](https://ccif.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Appy_20161017_Porque_apoio_a_PEC_241.pdf). Acesso em: 04/07/2022.

<sup>183</sup> Fonte disponível em: <https://www1.icb.ufmg.br/rss-noticias/906-andifes-afirma-a-educacao-de-qualidade-gratuita-e-com-inclusao-e-quanto-aos-riscos-da-pec-241>. Acesso em: 04/07/2022.

<sup>184</sup> Fonte disponível em: <https://www.sinait.org.br/site/noticia-view?id=13581>. Acesso em:

<sup>185</sup> Fonte disponível em: [https://www.conamp.org.br/images/bkp/notas\\_publicas/Nota\\_publica\\_manifestacao\\_contraria\\_a\\_PEC\\_55\\_2016\\_\(PEC%20241\).pdf](https://www.conamp.org.br/images/bkp/notas_publicas/Nota_publica_manifestacao_contraria_a_PEC_55_2016_(PEC%20241).pdf). Acesso em: 04/07/2022.

<sup>186</sup> Fonte disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/voce-e-favor-da-pec-do-teto-dos-gastos-entao-assine-essa-peticao-e-pressiono-o-congresso/>. Acesso em: 05/07/2022.

<sup>187</sup> Fonte disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/dossies-tematicos/nao-a-pec-241/>. Acesso em: 05/07/2022.

<sup>188</sup> Fonte disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/economia/meirelles-merece-total-apoio-do-setor-bancario-e-da-sociedade-diz-febraban.html>. Acesso em: 05/07/2022.

<sup>189</sup> Fonte disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/materias/carta-de-vitoria-em-defesa-da-educacao-publica-e-dos-institutos-federais>. Acesso em: 06/07/2022.

<sup>190</sup> Fonte disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/11/politica/1476140602\\_387802.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/11/politica/1476140602_387802.html). Acesso em: 06/07/2022.

<sup>191</sup> Fonte disponível em: <https://www.cofecon.org.br/2016/10/10/cofecon-diz-nao-a-pec-241/>. Acesso em: 06/07/2022.

<sup>192</sup> Fonte disponível em: <https://site.cfp.org.br/cfp-divulga-nota-contraria-a-pec-do-teto-de-gastos/>. Acesso em: 06/07/2022.

<sup>193</sup> Fonte disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/mocao-Repudio-ASMP-2016.pdf>. Acesso em: 06/07/2022.

Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo (Fecomercio/SP) <sup>194</sup>	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) <sup>195</sup>
Fundo Monetário Internacional <sup>196</sup>	Conselhos Nacionais: - Conselho Nacional de Saúde <sup>197</sup> - Conselho Nacional de Direitos Humanos <sup>198</sup>
Instituto Millenium <sup>199</sup>	Dieese <sup>200</sup>
Instituto Mises <sup>201</sup>	Diversas entidades da sociedade civil <sup>202</sup>
MBL <sup>203</sup>	Entidades Subnacionais de Saúde, Educação e Assistência Social - Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e o Conselho Nacional de Secretarias Estaduais de Saúde (CONASS) <sup>204</sup> - Fórum Nacional de Secretários(as) de Estados de Assistência Social (Fonseas) <sup>205</sup> - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) <sup>206</sup>

<sup>194</sup> Fonte disponível em: <https://www.fecomercio.com.br/public/noticia/fecomerciosp-apoia-aprovacao-da-pec-241-para-melhorar-eficiencia-dos-gastos-publicos>. Acesso em: 07/07/2022.

<sup>195</sup> Disponível em: <https://www.cnbb.org.br/nota-da-cnbb-sobre-a-pec-241/>. Acesso em: 07/07/2022.

<sup>196</sup> Fonte disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/diretora-gerente-do-fmi-defende-pec-do-teto-do-gasto-publico/>. Acesso em: 07/07/2022.

<sup>197</sup> Fonte disponível em: [http://conselho.saude.gov.br/ultimas\\_noticias/2016/docs/10out06\\_cns\\_nao\\_pec\\_241.pdf](http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2016/docs/10out06_cns_nao_pec_241.pdf). Acesso em: 07/07/2022.

<sup>198</sup> Fonte disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/notas-publicas/nota-do-cndh-contra-a-pec-241-16/view>. Acesso em: 08/07/2022.

<sup>199</sup> Fonte disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/etiqueta/pec-241/>. Acesso em: 08/07/2022.

<sup>200</sup> Fonte disponível em: [https://www.condef.org.br/images/DIEESE\\_NOTA\\_TEC\\_161\\_novoregimefiscal.pdf](https://www.condef.org.br/images/DIEESE_NOTA_TEC_161_novoregimefiscal.pdf). Acesso em: 08/07/2022.

<sup>201</sup> Fonte disponível em: <https://www.mises.org.br/article/2534/a-timida-pec-241-possui-falhas-mas-e-um-passo-no-rumo-certo%E2%80%94suas-virtudes-apavoram-a-esquerda>. Acesso em: 08/07/2022.

<sup>202</sup> Fonte disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Nota-t%C3%A9cnica-sobre-a-PEC-241-responsabilidade-fiscal-deve-visar-ao-custeio-dos-direitos-fundamentais.pdf>. Acesso em:

<sup>203</sup> Fonte disponível em: [https://www.facebook.com/mblivre/photos/a.204296283027856/448379215286227/?paipv=0&eav=AfbS\\_Pk8Uwk\\_MkCvU9ZrTYod0Pq6cbEiX6yMo-tb7X110JN-EMjR0vq29-16FtPpME&\\_rdr](https://www.facebook.com/mblivre/photos/a.204296283027856/448379215286227/?paipv=0&eav=AfbS_Pk8Uwk_MkCvU9ZrTYod0Pq6cbEiX6yMo-tb7X110JN-EMjR0vq29-16FtPpME&_rdr). Acesso em: 09/07/2022.

<sup>204</sup> Fonte disponível em: [https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2016/06/NOTA\\_CONJUNTA\\_CONASS\\_CONASEMS\\_PEC241.pdf](https://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2016/06/NOTA_CONJUNTA_CONASS_CONASEMS_PEC241.pdf). Acesso em: 09/07/2022.

<sup>205</sup> Fonte disponível em: <http://fonseas.org.br/manifestacao-do-fonseas-sobre-a-pec-no2412016/>. Acesso em: 09/07/2022.

<sup>206</sup> Fonte disponível em: <https://undime.org.br/noticia/27-10-2016-16-54-nota-da-undime-sobre-a-pec-241-2016>. Acesso em: 09/07/2022.

Terraço Econômico <sup>207</sup>	Entidades da área de educação - Fórum Nacional de Educação <sup>208</sup> - Campanha Nacional pelo Direito à Educação/ Fineduca (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação) <sup>209</sup>
XP Investimentos <sup>210</sup>	Federação das Organizações e Comunidades Indígenas do Médio Purus (Focimp) <sup>211</sup>
8 confederações empresariais <sup>212</sup>	Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) <sup>213</sup>
Jornal Estadão <sup>214</sup>	Fundação Abrinq <sup>215</sup>
Jornal Folha de São Paulo <sup>216</sup>	GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP), Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert e Plataforma Política Social <sup>217</sup>
	Ministério Público: - Secretaria de Relações Institucionais da Procuradoria-Geral da República <sup>218</sup>  Ministério Público do Paraná <sup>219</sup>

Elaboração da autora.

<sup>207</sup> Fonte disponível em: <https://www.infomoney.com.br/colunistas/terraço-econômico/pec-241-a-verdade-dos-fatos-sobre-a-emenda-que-esta-dando-o-que-falar/>. Acesso em: 10/07/2022.

<sup>208</sup> Fonte disponível em: [https://undime.org.br/uploads/documentos/phplibADwS\\_57ed24a479350.pdf](https://undime.org.br/uploads/documentos/phplibADwS_57ed24a479350.pdf). Acesso em: 10/07/2022.

<sup>209</sup> Fonte disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/pec241-nota-conjunta-fineduca-e-campanha-a-aprovacao-da-pec-241-significa-estrangular-a-educacao-publica-brasileira-e-tornar-letra-morta-o-plano-nacional-de-educacao-2014-2024/>. Acesso em: 10/07/2022.

<sup>210</sup> Fonte disponível em: <https://conteudos.xpi.com.br/economia/substituindo-uma-regra-fiscal-perversa-zeina-latif/>. Acesso em: 12/07/2022.

<sup>211</sup> Fonte disponível em: <https://trabalhoindigenista.org.br/nota-da-focimp-em-repudio-a-pec-241-e-contra-os-retrocessos-na-saude/>. Acesso em: 12/07/2022.

<sup>212</sup> Fonte disponível em: <https://cnabrazil.org.br/noticias/cna-defende-limite-de-gastos-publicos-e-equilibrio-das-contas-do-pais>. Acesso em: 12/07/2022.

<sup>213</sup> Fonte disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/fiocruz-divulga-carta-pec-241-e-os-impactos-sobre-direitos-sociais-saude-e-vida>. Acesso em: 12/07/2022.

<sup>214</sup> Fonte disponível em: <https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,um-passo-promissor,10000081640>. Acesso em: 13/07/2022.

<sup>215</sup> Fonte disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Posicionamento\\_FADC\\_PEC-241-2016\\_e\\_substitutivo.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Posicionamento_FADC_PEC-241-2016_e_substitutivo.pdf). Acesso em: 13/07/2022.

<sup>216</sup> Fonte disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinio/2016/09/1809059-governo-novo.shtml>. Acesso em: 13/07/2022.

<sup>217</sup> Fonte disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/austeridade-e-retrocesso/>. Acesso em: 13/07/2022.

<sup>218</sup> Fonte disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pgr-sri-no-082-2016-pgr-00290609-2016.pdf>. Acesso em: 15/07/2022.

<sup>219</sup> Fonte disponível em: <https://mppr.mp.br/pagina-6868.html#>. Acesso em: 13/07/2022.

O quadro acima foi construído a partir da pesquisa documental realizada, em especial as citações realizadas pelos parlamentares durante as sessões legislativas e os comentários dos convidados das audiências públicas. As matérias jornalísticas compiladas a parte da BNS também se constituíram em importante fonte para a análise, principalmente no que se refere ao posicionamento dos grupos de mídia.

Como apresentado, a defesa do Teto partiu principalmente de entidades ligadas ao mercado financeiro, às federações e confederações empresariais e a movimentos que defendem uma menor presença do Estado na economia, como o MBL. Também contou com o apoio dos grandes jornais, como a Folha de São Paulo e o Estadão, que, por meio de editoriais, deram sustentação à medida.

Já os opositores ao Teto reuniram sindicatos e associações de servidores públicos, conselhos profissionais, movimentos sociais, entidades ligadas às áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, criança e adolescente e os conselhos de políticas públicas.

Por fim, ainda que o Teto de Gastos seja lido com um *policy investment*, a barganha entre os grupos de interesses foi muito mais marcada pela iniciativa setorial, com uma área tentando repassar à outra as perdas, ou, se a perda fosse inevitável, buscando maneiras de reduzi-la. A avaliação é que isso ocorreu porque os custos do Teto eram difusos e o principal grupo atingido, a população mais pobre, não se encontra organizado para o tema em foco.

O quadro abaixo apresenta os principais achados do rastreamento do processo considerando a atuação dos grupos de interesse organizados:

**Quadro 27 – Principais Achados da Aplicação do Rastreamento de Processo Guiado pela Teoria para o Caso da EC nº 95, de 2016 – Atuação dos Grupos de Interesse Organizados**

Proposição Teórica	Principais Achados
A ocorrência de custos difusos favorece o investimento na política pública por conta da baixa organização dos grupos de interesses.	Na avaliação dos entrevistados e dos parlamentares da oposição, o grupo mais prejudicado pela PEC do Teto de Gastos era a população pobre. No entanto, essa parcela na população conta com uma baixa capacidade de mobilização, além que esse tema estava muito distante de suas preocupações cotidianas. Na sociedade civil, as entidades ligadas às áreas de saúde e educação, quando da apresentação da proposta, se mobilizaram intensamente para evitar as perdas para o setor. Fruto desse trabalho, as áreas de saúde e educação conseguiram evitar perdas maiores (durante a vigência da regra, esses gastos deverão ser corrigidos pela inflação). Do ponto de vista das políticas públicas, o ajuste decorrente do Teto recaiu sobre os investimentos públicos e sobre as despesas sociais

	<p>não protegidas constitucionalmente (em especial assistência social, habitação e políticas públicas de garantia de direitos).</p> <p>Os grupos mais atuantes contra a PEC do Teto de Gastos foram os servidores públicos, que viram no limite ao crescimento das despesas primárias, uma barreira aos reajustes salariais (as despesas com pessoal são classificadas como despesas primárias) e para tentar barrar a medida, organizaram protestos no Legislativo e algumas greves.</p> <p>O maior apoio ao NRF veio de representantes do mercado financeiro e do meio empresarial, em especial, pela ausência de limitações às despesas financeiras.</p>
--	---

Elaboração da autora.

Nos capítulos 5, 6 e 7 foram apresentadas, conforme o modelo analítico, as condições que precisam ser superadas para adoção de *policy investments*, a seguir, as considerações finais analisam a interação entre essas variáveis bem como apresentar novas possibilidades de estudos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sociedades modernas enfrentam, cada vez mais, desafios que podem ser classificados como dilemas sociais intertemporais, isto é, uma decisão que gera custos significativos no presente, mas cujos benefícios irão surgir apenas no futuro, em alguns casos, décadas depois. São exemplos desses dilemas às questões relacionadas às mudanças climáticas, aos regimes previdenciários e ao equilíbrio fiscal. E, nas democracias, muitas dessas decisões passam pelo parlamento.

Para Jacobs (2011; 2015), a "política do quando" é tão importante quanto a "política do para quem", sendo que as decisões intertemporais dos Legislativos são estruturalmente diferentes das decisões meramente distributivas. Dadas determinadas circunstâncias, as sociedades e, em especial o Legislativo, são capazes de tomar decisões intertemporais, mesmo que isso signifique incorrer em custos no presente. A partir da pesquisa desenvolvida na tese, identificou-se ao menos sete barreiras que precisam ser superadas para que essas decisões sejam tomadas:

1. Inconsistência temporal das preferências (preferências não são fixas e mudam ao longo do tempo): Os tomadores de decisão podem exibir inconsistência temporal nas suas decisões, o que significa que suas preferências mudam com o tempo, levando a diferentes escolhas em diferentes pontos no tempo. Isso pode resultar do viés presente (taxa de desconto), onde os indivíduos dão mais importância às recompensas imediatas e desconsideram os resultados futuros.
2. Racionalidade limitada: A tomada de decisão humana está sujeita a limitações cognitivas, como capacidade limitada de processamento de informações e habilidades de raciocínio imperfeitas. Essas restrições podem levar a inconsistências nas escolhas intertemporais, pois os tomadores de decisão lutam para dar conta da complexidade dos problemas que enfrentam.
3. Incerteza: O futuro é inerentemente incerto e pode ser difícil prever as consequências de longo prazo das decisões. Essa incerteza pode levar a inconsistências nas escolhas intertemporais, pois as preferências podem mudar quando novas informações estiverem disponíveis. Além disso, podem tornar os compromissos políticos menos críveis, uma vez que não existem garantias de que eles serão cumpridos.

4. Incentivos políticos: Os legisladores muitas vezes enfrentam pressões políticas de curto prazo, como as próximas eleições ou a necessidade de manter o apoio público. Esses incentivos podem fazer com que eles priorizem os ganhos de curto prazo em detrimento dos benefícios futuros, mesmo que estes últimos possam ser mais favoráveis no longo prazo.
5. Grupos eleitorais diversos: os legisladores representam uma ampla gama de eleitores com diferentes preferências, valores e horizontes temporais. Equilibrar esses interesses conflitantes pode dificultar a obtenção de uma abordagem intertemporal consistente.
6. Tomada de decisão coletiva: As decisões legislativas são muitas vezes tomadas coletivamente, exigindo negociação e compromisso entre múltiplos atores com diferentes preferências e prioridades. As decisões resultantes podem não refletir uma abordagem intertemporal consistente, pois são influenciadas pelos interesses conflitantes das diversas partes envolvidas.
7. Restrições institucionais: Os órgãos legislativos estão sujeitos a regras e procedimentos institucionais que podem dificultar o alcance de metas políticas de longo prazo. Por exemplo, restrições orçamentárias, obstáculos processuais ou rotatividade frequente na liderança podem limitar a capacidade de fazer escolhas intertemporais consistentes.

Considerando essas premissas, Jacobs (2011; 2015) propõe um modelo para explicar a aprovação de *policy investments*, isto é, políticas públicas nas quais há a imposição de custos no curto prazo em troca de benefícios no longo prazo. Para o autor, três condições precisam ser superadas para que o investimento na política pública aconteça: os vieses pró-curto prazo, a incerteza política de longo prazo e a atuação dos grupos de interesses organizados.

Nesse sentido, a tese procurou responder à seguinte pergunta: quais mecanismos influenciam as decisões dos políticos quando existem trade-offs intertemporais nas decisões de políticas públicas, principalmente quando os custos se concentram no curto prazo e os benefícios surgirão apenas no longo prazo?

A principal contribuição do estudo é mostrar que existem situações em que o parlamento é capaz de tomar decisões sobre o futuro, mesmo que isso incorra em custos no presente. Ou seja, procurou-se incorporar a dimensão sobre o “quando”,

enquanto a maioria dos demais estudos legislativos no Brasil focam apenas na discussão do “quanto” e “para quem”.

Para tanto, recorreu-se ao modelo proposto baseado em Jacobs (2011; 2015; 2016) e se buscou analisar o processo de decisão intertemporal do Congresso Nacional brasileiro quando da discussão e aprovação do Novo Regime Fiscal – EC nº 95, de 2016. A análise das decisões intertemporais no Congresso Nacional é um tema urgente e fundamental para um país como o Brasil, que ainda precisa aperfeiçoar seu modelo de governança orçamentária – contamos com um sistema tributário injusto e com um emaranhado de regras fiscais que dificultam a gestão, a transparência e o *accountability*.

Em relação à primeira condição do modelo, quase todos elementos apontados por Jacobs (2011; 2016) estiveram presentes e contribuíram para criar as condições de aprovação da PEC. No cenário institucional, a fragmentação da autoridade permitiu a diluição da responsabilidade pela imposição das perdas, ou seja, nenhum ator foi individualmente “culpado” pela medida e, com isso, para o eleitor tornou-se opaco identificar com clareza os responsáveis pelos custos imediatos da decisão, de modo que os parlamentares se sentiram mais confortáveis para aprovar a matéria.

A questão federativa não foi relevante para a discussão da matéria pois os interesses imediatos de governadores e prefeitos não foram atingidos, já que a regra proposta pelo Novo Regime Fiscal era atinente apenas à União.

Os espaços deliberativos não foram muito acionados e as discussões ocorreram principalmente nas audiências públicas realizadas no parlamento – um maior número de eventos ocorreu no Senado Federal, pois uma de suas principais comissões, a CAE, era comandada por uma senadora contrária ao Teto e, com isso, convidou vários especialistas para debater a matéria.

As regras eleitorais do período não prejudicaram os incumbentes, e a participação na Comissão Especial que discutiu a PEC parece não ter tido impacto no sucesso eleitoral, pois a taxa de reeleição dos membros foi similar à dos demais parlamentares. O *timing* de discussão da matéria também facilitou sua aprovação, pois 2016 não era um ano de eleição para Presidente, nem para deputado ou senador. Como apontado pelas entrevistas e pelos parlamentares, se aprovam medidas impopulares em períodos que antecedem as eleições.

Considerando a realidade brasileira, com sua hiperfragmentação partidária e as dificuldades em montar e gerir a coalizão, concluiu-se que a existência de regras

internas ao parlamento que favorecem a centralização do processo decisória também foi fundamental. Como afirmado por vários entrevistados e explicitado pelos congressistas, sem a atuação das lideranças, as matérias não avançam no parlamento. A aplicação do Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) mostrou que os líderes foram bastante efetivos em garantir os votos necessários à aprovação da medida. Para assegurar esses resultados, diversas estratégias procedimentais, de persuasão e de modificação foram utilizadas. Um ponto importante é que os líderes da oposição também se valeram dessas estratégias para tentar barrar (ou dificultar) a aprovação do Teto, com destaque para a judicialização do tema. No entanto, como a situação disponha de sólida maioria parlamentar e atuação “segura” dos líderes, a PEC foi aprovada, com duros discursos contrários, mas com folgada margem de votos.

Também se fez presente a liderança do Executivo, no sentido de negociar as matérias legislativas de seu interesse, como era o caso da PEC do Teto de Gastos. Essa atuação se deu por meio de uma ação coordenada do Presidente da República, dos ministros do Planejamento e da Fazenda, bem como de suas equipes, que se reuniram intensamente com o relator da matéria, com os líderes e demais parlamentares e assessores.

Quanto à estrutura da política, oposição e situação adotaram caminhos distintos. A primeira buscou enfatizar os custos no curto prazo, como a precarização das políticas sociais e o fim dos reajustes para os servidores públicos; enquanto a segunda enfatizou os ganhos de longo prazo do teto, como a recuperação da credibilidade e a retomada do crescimento econômico. Portanto, a “narrativa” construída por cada um dos grupos foi diferente, bem como as tentativas de convencimento da sociedade sobre o tema.

Para o governo, trata-se claramente de um *policy investment* na medida em que a redução dos gastos no curto (ou médio prazo) traria a estabilização da relação dívida/PIB e isso permite uma expansão futura dos recursos alocados às políticas públicas. Já para os congressistas da oposição, não se tratava de um investimento na política pública, pois a redução dos gastos no curto prazo teria como consequência a redução na provisão de serviços públicos, em especial os da área social, e os investimentos, provocando assim um desmonte do (ainda jovem) Estado de Bem-Estar Social brasileiro.

Do ponto de vista intertemporal, a principal estratégia da nova coalizão política formada na gestão Temer foi cancelar o Teto de Gastos, mas “empurrar” o ajuste fiscal

para frente, acomodando até mesmo um aumento de gastos no curto prazo. Ou seja, do ponto de vista das ideias, reconhece-se que o equilíbrio fiscal é um valor importante, contudo, é necessário compatibilizar o receituário com as necessidades políticas como a busca da sobrevivência, e, para ela, os gastos públicos no curto prazo cumprem papel de destaque – mesmo que o titular da coalizão (Presidente) não seja candidato. Como reconhecido pelos ministros do Planejamento e da Fazenda, alguns benefícios do teto já foram sentidos durante o próprio governo Temer. Em suma, a EC nº 95, de 2016 pretendia ser uma medida de longo prazo, no entanto, os efeitos positivos já foram sentidos, e os custos foram adiados para o médio prazo.

A dimensão temporal médio prazo não se faz presente no modelo proposto por Jacobs (2011; 2016), no entanto, se avaliou que, no Brasil, foi interessante incorporá-la à análise. Uma possibilidade para futuras pesquisas é a realização de estudos em outros países de renda média, de modo a verificar se o acionamento desse referencial também é útil. À primeira vista, parece fazer sentido, pois em países de renda média tende a haver uma maior instabilidade política e o longo prazo pode ser um tanto quanto distante e incerto.

A parte da comunicação com a sociedade foi um elemento central tanto para os parlamentares da situação quanto da oposição, ambos concordavam que a regra proposta pelo Novo Regime Fiscal era complexa e que a maioria dos eleitores não a compreendia. Além disso, seus efeitos na vida das pessoas não eram imediatos como aqueles da reforma da previdência, ao contrário, eram indiretos e diluídos no tempo. Com esses resultados adiados e “esfumaçados”, diminuía-se, em muito, a resistência dos parlamentares, pois eram minimizados os riscos para a sobrevivência eleitoral.

Da mesma forma que não havia espaços deliberativos, também não se tinha uma estrutura de compartilhamento de poder. O Conselho, que poderia ser utilizado para construção de diagnósticos e consensos, durante o governo Temer, apenas se reuniu quando a medida já tinha sido aprovada na Câmara dos Deputados. No entanto, havia, na burocracia estatal (Executivo e Legislativo) um diagnóstico comum sobre a crise fiscal e a necessidade de ajuste. Evidentemente, existiam algumas divergências quanto ao desenho da regra e sua forma de implementação, todavia, essa avaliação compartilhada foi um dos elementos que ajudou a dar celeridade à tramitação da matéria, recuperando mais uma vez a importância da estrutura ideacional.

A segunda variável independente representa as variações na incerteza subjacente ao compromisso político de entregar efetivamente os benefícios que serão gerados no futuro. Ou seja, quão crível é a entrega futura dos acordos realizados no presente.

Quanto ao cenário institucional, observou-se, sem consonância com o modelo, um papel diferenciado para a autoridade fragmentada. Nesse caso, a principal estratégia utilizada para dificultar a reversão do Teto de Gastos foi a sua constitucionalização, uma vez que essas alterações necessitam de uma maioria qualificada no parlamento. Como discutido nas audiências públicas, vários países no mundo adotam regras de limitação de despesas, mas praticamente nenhum o faz em sua Lei Maior. No caso brasileiro, a justificativa inicial para essa escolha foi a necessidade de se alterar os mínimos constitucionais para as áreas de saúde e educação. Ao fim e ao cabo, mesmo gozando de um status jurídico mais forte que o da LRF, o Teto se enfraqueceu rapidamente e sucessivas alterações constitucionais tiveram que ser feitas para acomodar as pressões sofridas nos anos entre 2017 e 2022.

O compartilhamento do poder institucionalizado não ocorreu, de maneira semelhante à inexistência de espaços deliberativos. Dessa forma, um ponto central do modelo de Jacobs (2016), que é a interação entre os atores sobre o *policy investment*, dialogando e negociando as trocas intertemporais, foi muito prejudicado. Inclusive, esse também pode ser um dos pontos a explicar a baixa “durabilidade” do Teto.

Do ponto de vista da estrutura da política pública, o desenho do Teto foi pensando de forma a dificultar sua reversão, mas as alterações realizadas no parlamento o tornaram ainda mais rígido. Primeiramente, a PEC do Teto se inseria num quadro mais amplo de grandes reformas, a serem implementadas pelo governo Temer, com destaque para as reformas da previdência e trabalhista. O ajuste fiscal abriria o caminho e seria um instrumento a pressionar pelos demais ajustes.

Durante a negociação no Congresso, dois pontos foram centrais para o governo: não diminuir o prazo de vigência da medida (20 anos) e não considerar novas exclusões ao limite fixado para as despesas primárias, mantendo assim a “amplitude” do Teto. E o governo conseguiu preservar esses dois pontos. No entanto, foi obrigado a ceder no tocante às áreas de saúde e educação, pois as “bancadas” informais desses setores são muito atuantes nas Casas. Assim, a modificação das regras, com a previsão de correção dos mínimos constitucionais de saúde e educação pela inflação do ano anterior, preservando, em termos reais, os valores dispendidos em 2017, deu conforto aos

parlamentares da base, pois estes puderam votar a favor do texto sem ser acusados de estarem “destruindo os setores”.

Cabe ressaltar, contudo, que durante o desenvolvimento da pesquisa compreendeu-se que a existência de um conjunto de ideias internalizada pela burocracia estatal foi um fator positivo na superação das incertezas de longo prazo. Havia entre servidores do segundo escalão dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, bem como entre consultores e assessores legislativos, um diagnóstico comum sobre a necessidade do ajuste fiscal, as causas do desequilíbrio nas contas públicas e as medidas que deveriam ser implementadas.

O terceiro elemento a ser considerado para superar as incertezas de longo prazo é a interação entre o cenário institucional e a estrutura da política, pois quanto mais cooperativo o ambiente, menos rígidas serão as propostas. O governo Temer foi hábil em construir uma base de sustentação no Legislativo, ainda assim, este poder promoveu alterações na PEC do Teto com vistas a torná-la mais rígida, tanto do ponto de vista do seu desenho quanto em relação às possibilidades de futuras alterações. Passou-se a exigir lei complementar para modificação do método de correção; limitou-se o número de alterações do método a uma única vez em cada mandato presidencial; as vedações em caso de descumprimento do Teto se tornaram mais duras, principalmente em relação aos servidores públicos; e constitucionalizou-se a exigência de impacto orçamentário e financeiro das proposições legislativas. Mais uma vez registra-se que o status jurídico da norma não é suficiente para assegurar seu “*enforcement*”, pois ainda que o próprio Congresso tenha enrijecido as regras, ao longo dos anos o Teto foi se deteriorando.

Uma das propostas do parlamento para aumentar a flexibilidade da regra, que seria a permissão para que as despesas primárias fossem corrigidas não apenas pela inflação, mas também pelo crescimento do PIB, criando uma válvula de escape, foi duramente questionada pelo governo. Todas essas negociações indicam uma certa desconfiança e uma baixa expectativa de cooperação entre Executivo e Legislativo.

A terceira variável independente representa as variações na oposição organizada contra os custos imediatos que a medida de longo prazo poderá acarretar. Os grupos atuam no sentido de evitar medidas prejudiciais aos seus membros, seja barrando-as ou reduzindo os custos ou então buscando reduzir as perdas para algumas áreas de políticas públicas, como as entidades ligadas à saúde e à educação.

A pesquisa mostrou que o Teto contou com largo apoio junto ao mercado financeiro, às federações e confederações empresariais e a movimentos que defendem uma menor presença do Estado na economia, como o MBL. Também contou com o apoio dos grandes jornais, como a Folha de São Paulo e o Estadão, os quais, por meio de editoriais, deram sustentação à medida. Esse conjunto de atores de mobilizou para apoiar o Executivo e os parlamentares da base na defesa do Teto.

Entre os principais prejudicados pela medida tem-se a parcela da sociedade brasileira que mais depende dos serviços públicos, a população mais pobre, que é tradicionalmente um grupo difuso, visto que não se encontra organizado e mobilizado, pelo menos para o tema aqui tratado. Ademais, os custos do Teto foram adiados para o médio prazo, logo, foi muito difícil engajar essa parcela da população na discussão.

O Judiciário conseguiu reduzir suas perdas em relação ao proposto originalmente pela redação do Teto de Gastos, pois foi facultado ao Poder Executivo compensar, durante três anos e em até 0,25%, eventuais excessos de despesas. Aqueles beneficiados com subsídios e subvenções econômicas também diluíram as perdas ao conseguirem excluir do texto a previsão de um teto para esses gastos em caso de descumprimento dos limites da PEC. Os parlamentares adotaram para as emendas as mesmas regras de correção dos mínimos de saúde e educação, fugindo assim da disputa pelos recursos discricionários da Lei Orçamentária Anual.

No parlamento, junto com os congressistas da oposição, se manifestaram contra o Teto sindicatos e associações de servidores públicos, conselhos profissionais, movimentos sociais, entidades ligadas às áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, criança e adolescente e os conselhos de políticas públicas.

Observou-se também que, ainda que o Teto de Gastos seja lido como um *policy investment*, a barganha entre os grupos de interesses foi muito mais marcada pela iniciativa setorial, com uma área tentando repassar à outra as perdas, ou, se a perda fosse inevitável, buscando maneiras de reduzi-la. A avaliação é que isso ocorreu porque os custos do Teto eram difusos.

Ainda que haja várias desconfianças quanto à capacidade de o parlamento lidar com os desafios do longo prazo, o modelo proposto por Jacobs (2011; 2016) e aplicado nesta tese ao caso do Teto de Gastos, nos mostra que, sim, é possível compatibilizar a necessidade de sobrevivência eleitoral (curto prazo) com a construção de políticas públicas que visem um horizonte mais amplo.

O percurso de elaboração de uma tese de doutorado é, em muitos momentos, solitário e tortuoso. Primeiramente, a definição precisa do problema de pesquisa e dos procedimentos metodológicos a serem utilizados exige um robusto conhecimento tanto do objeto a ser analisado quanto das técnicas de pesquisa. Uma vez superadas essas incertezas, coube mergulhar nos documentos.

A análise documental requereu diversas leituras das notas das taquigráficas das reuniões realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Uma primeira “corrida de olhos” mostrou-se muito útil para construção do código de análise, pois buscar uma congruência entre o código, o modelo e os documentos, garantiu um processo de análise mais fluído. No entanto, não sem percalços. Em um primeiro exercício de codificação do posicionamento dos parlamentares, optou-se por registrar todas as falas dos congressistas, mas, ao avançar no trabalho, viu que tal iniciativa levaria a uma dupla contagem e, como isso, decidiu-se reiniciar as codificações de modo que em cada intervenção o argumento fosse considerado apenas uma vez. Reconhece-se, contudo, as limitações de a codificação ter sido realizada por apenas uma pessoa e os vieses dessa escolha. Como uma forma de atenuar essa barreira, realizou-se uma dupla checagem nas codificações, isto é, procedeu-se a uma segunda leitura dos documentos, na tentativa de minimizar os vieses.

Ao realizar as entrevistas, buscou-se construir perguntas fechadas a partir das quais fosse possível quantificar os posicionamentos e, também relacioná-los ao código de análise. As entrevistas, por terem a garantia do anonimato, permitiram que os entrevistados se expressassem de maneira mais livre, e com isso expusessem em sua visão, os meandros do funcionamento do Parlamento. Esses encontros foram essenciais para complementar a análise documental. Cabe, contudo, realizar algumas ponderações: como o foco desta tese foi o Poder Legislativo, as entrevistas centraram-se em servidores desse Poder e não se efetivaram conversas com integrantes nem dos poderes Executivo e Judiciário, nem da sociedade civil.

Por fim, gostaríamos de registrar alguns avanços da pesquisa, bem como sugerir caminhos para futuros estudos. Do ponto de vista do modelo teórico desenvolvido por Jacobs (2011; 2016) apresentamos as seguintes ponderações: em regimes multipartidários, considerar que as regras internas dos parlamentos podem facilitar a aprovação de *policy investment*; necessidade de se avaliar, a princípio em países de renda média, a dimensão do médio prazo quando se discute a matriz intertemporal de

distribuição dos custos e benefícios da política pública; ponderar o processo de aprendizagem política que pode levar a estruturas de programas mais “factíveis”; e, por fim, a ocorrência do compartilhamento de um diagnóstico comum entre a burocracia estatal, facilitando o processo de convencimento dos decisores.

O momento de finalização desse trabalho coincide com o “fim” do Teto de Gastos. A EC 126/2022 prevê que o Poder Executivo deve encaminhar até agosto de 2023 a proposta de um novo Regime Fiscal Sustentável e, uma vez aprovado, revoga-se a EC nº 95, de 2016 (e suas modificações). Nesse sentido, um caminho promissor para a pesquisa é compreender quais foram as razões que levaram à curta vigência (seis anos) e a tantas alterações nesse período – seis emendas constitucionais de alteração da proposta original. Assim como quais foram as estratégias utilizadas pelos atores para fugir dessa limitação, como a capitalização das empresas estatais e a utilização de créditos extraordinários e dos gastos tributários, por exemplo.

Ademais, durante a realização da tese, bem como em meu trabalho cotidiano no Legislativo, resta claro que quem dispõe de boas informações e análises “sai na frente” na disputa de poder. Nesse sentido, seguindo os passos de Curry (2015), compreender como a informação flui no Congresso entre consultores, assessores e parlamentares é um fértil campo para novas pesquisas.

Jacobs (2011; 2015; 2016) apresenta algumas condições para que as decisões legislativas intertemporais sejam tomadas de forma consistente: segurança eleitoral, expectativa de retornos de longo prazo e capacidade institucional. Com essas premissas, o autor vai além da perspectiva “racional” do neoinstitucionalismo (que enfatiza a análise da distribuição de custos e benefícios) e considera os incentivos eleitorais e os aspectos discursivos e ideacionais, pois estes irão afetar de forma decisiva o enquadramento do assunto e a percepção sobre a ocorrência dos custos e benefícios. Ademais, a tese procurou mostrar que as democracias são capazes de endereçar respostas aos dilemas intertemporais, respondendo assim aos desafios que são colocados. Não há, a priori, um resultado determinado para as decisões do Parlamento, pode haver consistência intertemporal desde que os incentivos sejam adequadamente mobilizados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, pp. 5-38, 1988.

AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. Regra de Ouro e Crise Fiscal. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, 2017.

AFONSO, José Roberto; RIBEIRO, Leonardo. Um Conselho para Responsabilidade Fiscal. **Conjuntura Econômica**. Rio de Janeiro, 2016.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. **Economic Policy**, v. 10, n. 21, p. 205-248, 1995.

AMARAL, Vinicius; MACEDO, Maurício; BITTENCOURT, Fernando. Regra de Ouro: Falhas de concepção e de aplicação no âmbito da união. **Orçamento em Discussão**. Brasília: Senado Federal, 2020.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2003.

ANDRADE, Marina Lazarotto de. **Cisternas de Água para Beber: Um estudo sobre mudança política e institucional através do Advocacy Coalition Framework**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2020.

ARAÚJO, Suely; SILVA, Rafael. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos legislativos**, v. 2, n. 1, p. 58-74, 2012.

ARAÚJO, Suely M. V. G. **Política Ambiental no Brasil no período 1992/2012: Um estudo comparado das agendas verde e marrom**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília: Brasília, 2013.

ARNOLD, Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

AUERBACH, Alan. US Experience with Federal Budget Rules. **Cesifo Dice Report**, v. 7, n. 1, p. 41-48, 2009.

AVELINO, Erlene. **O Impacto do Federalismo e dos Conflitos de Ideias nos Processos de Reforma Tributária: Estudo sobre os impasses no ICMS**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Planejamento, Orçamento e Participação Social. **Planejamento e Orçamento Público no Brasil**. Brasília: ENAP, p. 175-206, 2017.

BARCELOS, Carlos Leonardo. **Governança Orçamentária e Mudança Institucional: O caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64**. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARCELOS, Carlos Leonardo; COUTO, Leandro; CALMON, Paulo. Mudanças Recentes na Governança Orçamentária Federal: um Novo Regime a partir da EC nº 95? In: FREITAS, Leandro; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. Developing Empirical Tests of Causal Mechanisms. **Process-Tracing Methods: foundations and guidelines**, p. nº 95-119, 2013.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o Preço de Governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 528-nº 550, 2017.

BLANCHARD, Olivier; DELL ARICCIA, Giovanni; MAURO, Paolo. Rethinking Macroeconomic Policy. **Revista de Economía Institucional**, v. 12, n. 22, p. 61-82, 2010.

BLYTH, Mark. The Transformation of the Swedish Model: Economic ideas, distributional conflict, and institutional change. **World Politics**, v. 54, n. 1, p. 1-26, 2001.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá 168 outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcpnº\\_101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcpnº_101.htm). Acesso em: 08/05/2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 12 de 2019. 21. ed. Brasília: **Câmara dos Deputados**, Edições Câmara, 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Participação Social no Brasil: Entre conquistas e desafios**. Brasília, 2014.

BRASIL. Poder Executivo. Emenda Constitucional no nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 16 dez. 2016.

BRASIL. Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 95, de 13 de dezembro de 2016. **EMI 00083/2016 MF MPDG**. Brasília, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm). Acesso em 01/03/2022.

BUCHANAN, James M.; WAGNER, Richard E. **Democracy in Deficit: The political legacy of Lord Keynes**. New York: Academic Press, 1977.

CESÁRIO, Pablo Silva. Redes de Influência no Congresso Nacional: como se articulam os principais grupos de interesse. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 109-127, 2016.

CIALDINI, Robert. **As Armas da Persuasão**, Editora Sextante: Rio de Janeiro, 2009.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como Processo de Consolidação da Democracia no Brasil. In: GREEN, Duncan; FRIED, Mark (Orgs.). **From Poverty to Power: How active citizens and effective states can change the world**. Oxfam International, 2008.

CHERNAVSKY, Emílio. Superposições de regras fiscais e as lições da pandemia. In: FREITAS, Leandro; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

CORREIA, Luan do Nascimento. **Relação Executivo-Legislativo no Brasil: O desempenho do governo Dilma no sucesso legislativo de Medidas Provisórias**. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Instituto de Política, Universidade de Brasília, 2017.

COURI, Daniel Veloso; SALTO, Felipe Scudeler; BARROS, Gabriel Leal de; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Regra de Ouro no Brasil: Balanços e desafios**. Estudo Especial n. 5/2018. Instituição Fiscal Independente. Brasília: Senado Federal, 2018.

COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: Party government in the House**. Berkeley: University of California Press, pp. 163-187, 1993.

CUNHA, Eleonora; ARAÚJO, Carmem. **Process Tracing nas Ciências Sociais: Fundamentos e aplicabilidade**. Brasília, ENAP, 2018.

CURRY, James. **Legislating in the Dark: Information and power in the House of Representatives**. Berkeley: University of Chicago Press, 2015.

DIAS, Pedro Ivo Silva. **O Processo Político de Tramitação das Medidas Provisórias de Saneamento Básico do governo Temer**. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Instituto de Política, Universidade de Brasília, 2019.

DWECK, Esther. Os Constrangimentos Fiscais na Gestão do Orçamento. In: FREITAS, Leandro; RODRIGUES, Júlia Marinho (Orgs.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A Política Fiscal do Governo Dilma e a Crise Econômica** (Texto para Discussão n. 303). Campinas, SP: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2017.

FALETTI, Tulia G. Infiltrating the State: The evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (orgs.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, agency and power**. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 38-62, 2010.

FALLETI, Tulia G. Process Tracing of Extensive and Intensive Processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 4nº 55-462, 2016.

FELDSTEIN, Martin S. The Social Time Preference Discount Rate in Cost Benefit Analysis. **The Economic Journal**, v. 74, n. 294, p. 360-379, 1964.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo. **A Reforma Política na Câmara dos Deputados: A rejeição política do modelo de lista fechada e financiamento público exclusivo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Política, Universidade de Brasília, 2013.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FREDERICK, Shane; LOEWENSTEIN, George; O'DONOGHUE, Ted. Time Discounting and Time Preference: A critical review. **Journal of Economic Literature**, v. 40, n. 2, p. 351-401, 2002.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: The MIT Press, 2005.

GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALEM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GOERTZ, Gary & LEVY, Jack. Causal Explanation, Necessary Conditions, and Case Studies. In: GOERTZ, Gary; LEVY, Jack (eds.). **Causal Explanations, Necessary Conditions, and Case Studies: World War I and the end of the Cold War**. Routledge, 2005.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A Tale of Two Cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

JACOBS, Alan M.; MATTHEWS, J. Scott. Does Timing Matter? Intertemporal policy choice and the mass public. **Annual Meeting of the American Political Science Association**, Boston, August 28–31, p. 3-6, 2008.

JACOBS, Alan M. **Governing for the Long Term: Democracy and the politics of investment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

JACOBS, Alan. M. Process Tracing the Effects of Ideas. In: BENNETT, A.; CHECKEL, J. (Eds.). **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. [s.l.] Cambridge University Press, 2015.

JACOBS, Alan M. Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies. **Annual Review of Political Science**, v. 19, p. 433-454, 2016.

KAHLES, Barbara Maria. **A Preferência Intertemporal face ao Prazer de Poupar e à Dor de Pagar**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - ISPA – Instituto Universitário, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ispa.pt/browse?type=author&value=Kahles%2C+Barbara+Maria>. Acesso em: 01/03/2022.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e Devagar: Duas formas de pensar**. São Paulo: Objetiva, 2012.

KHAIR, Amir. A Questão Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO Jr., G. (Org.). **Política Fiscal e Desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Ed. Unicamp, p.343-370, 2006.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LASSWELL, Harold D. **Politics: Who gets what, when, how**. Pickle Partners Publishing, 2018.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: A Criação da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: IPEA, 2011.

LEITE, Cristiane K. S.; PERES, Ursula D. Lei de Responsabilidade Fiscal, Federalismo e Políticas Públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. **Estado, Instituições, Democracia e República**, v. 1, p. 213-248. Brasília: Ipea, 2010.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A literatura norte-americana recente. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 37, p. 3-38, 1994.

LINDBLOM, Charles Edward. **O Processo de Decisão Política**. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter: The new institutionalism in political science**. Bloomsbury Publishing, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da Alta Burocracia Federal Brasileira: O caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, 49(4), pp. 46-82, 1998.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, Política e Ajuste fiscal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 47. São Paulo, 2001.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, vol. 24, n.1(93). São Paulo, jan.-mar. 2004.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.

MALTZMAN, Forrest. Meeting Competing Demands: Committee Performance in the Postreform House. **American Journal of Political Science**, n. 39, p. 653-82, 1995.

MENDES, Marcos. **Regras fiscais e o caso do Teto de Gastos no Brasil**. São Paulo: INSPER, 2021.

MORAES, Luiz Fernando Nunes. MIRANDA, Diogo Tavares de. AZOLIN, Audren. Presidencialismo de Coalizão e Governabilidade: Avaliação do desempenho político institucional dos governos Dilma Rousseff e Michel Temer na imposição de suas agendas prioritárias no período 2011-2017. **Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP)**. 2017.

MUELLER, G. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

MURAMATSU, Roberta; FONSECA, Patrícia. Economia e psicologia na explicação da escolha intertemporal. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 6, n. 6, 2008.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: Teoria e prática**. São Paulo: Campus/USP, 1980

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

NAKAGUMA, Marcos Yamada; BENDER, Siegfried. A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, v. 10, p. 377-397, 2006.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. **Dados**, v. 54, p. 289-318, 2011.

NERY, Pedro. **Se Votar, Volta? Voto a favor da reforma da Previdência e a eleição de deputados em 1998**. (Texto para Discussão nº 242). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, julho/2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/532531>. Acesso em: 01/03/2022.

NICOLAU, Jairo. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, v. 43, p. 709-735, 2000.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 2004.

NICOLAU, Jairo. Como Aperfeiçoar a Representação Proporcional no Brasil. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, p. 219-239, 2015.

NORDHAUS, William D. The political Business Cycle. **The Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

NUNES, Selene P.; NUNES, Ricardo da C. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum**. (Texto para discussão n. 276). Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2003.

NUNES, Selene Peres Peres. **A Dinâmica Institucional da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma análise na perspectiva institucionalista**. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

OLIVEIRA, Wéder de. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal**. Brasília: Esaf, 2004.

OLIVEIRA, Raquel Andrade S.; TAVARES, Bruno; COSTA, Thiago de Melo T.; SILVEIRA, Suely de Fátima R. A Formação da Previdência no Contexto da Seguridade Social: Uma análise da policy agenda-setting. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, p. 705-722, 2021.

OSLON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ORAIR, Rodrigo Octávio; SIQUEIRA, Fernando de Faria. Investimento Público no Brasil e suas Relações com o Ciclo Econômico e Regime Fiscal. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 939-969, 2018.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)>. Acesso em: 03/03/2022.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, v. 45, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o Reeleito Tem? O retorno: O esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 27, p. 664-683, 2007.

PIERSON, Paul. **Positive Feedback and Path Dependence, Timing and Sequence, Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO, Adriana de Oliveira. **Federalismo Fiscal e Dinâmica Parlamentar: Um estudo sobre a nova rodada de renegociações da dívida (2013-2017)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PINHEIRO, Adriana de Oliveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Beyond Coalition Presidentialism: Evidence of a subnational pressure in the Brazilian legislative. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 613-634, 2021.

PIRES, Manoel. Uma Análise da Regra de Ouro no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 1, pp. 39-50, 2019.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Modelos de Avaliação de Desempenho de Atividades Parlamentares no Brasil: Uma análise crítica**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Governo) – Escola de Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2021.

RAGONE, Miguel. **Governança Orçamentária no Brasil: Uma abordagem alternativa**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

REBELLO, Maurício Michel. A dificuldade em Responsabilizar: O impacto da fragmentação partidária sobre a clareza de responsabilidade. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, p. 69-90, 2015.

RESENDE, Ciro; BOARIN, Paula. Audiências Públicas em Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados (2007-2015): Participação e representação de interesses. **Anais do 12º Encontro da ABCP**, 19 a 23 de outubro de 2020.

REZENDE, Daniela Leandro; FRAGA, Paulo; SOL, Aruna. Audiências Públicas sobre Maconha/Cannabis na Câmara dos Deputados Brasileira, 1997-2020. **Opinião Pública**, v. 28, p. 425-461, 2022.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza M. de (Orgs.). **Economia para Poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

RIBEIRO, Pedro Floriano; LOCATELLI, Luís; ASSIS, Pedro Paulo de. “Acompanho o Meu Partido”: Organização partidária e comportamento legislativo no Brasil. **Dados**, v. 65, 2022.

RODRIGUES, Júlia; COUTO, Leandro. A Transformação da Lei de Diretrizes Orçamentárias: Impactos da reforma orçamentária de 2000 e da lei de responsabilidade fiscal. In: GIMENE, Márcio (Org.) **Planejamento, Orçamento e Sustentabilidade Fiscal**. 1.ed. Brasília: Assecor, 2020.

RODRIGUES, Júlia; AVELINO, Erlene. Legislativo e Inação Política: Um estudo de caso das propostas de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal entre 2000 e 2019. **Anais do 12º Encontro da ABCP**, 19 a 23 de outubro de 2020.

ROSA, Alexandre. **Aversão Míope à Perda Pode Ser Influenciada por Aspectos do Processo de Decisão Intertemporal? Uma análise empírica**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

SAMUELSON, Paul A. A Note on Measurement of Utility. **The Review of Economic Studies**, v. 4, n. 2, p. 1nº 55-161, 1937.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40-59, 2013.

SALTO, Felipe; COURI, Daniel; PELLEGRINI, Josué. Considerações sobre o Teto de Gastos da União. **Instituição Fiscal Independente, Comentários**, n. 9, p. 19, 2020. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/57nº5583/CI9\\_AGO2020\\_Consideracoes\\_teto\\_gastos.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/57nº5583/CI9_AGO2020_Consideracoes_teto_gastos.pdf). Acesso em 07/03/2022.

SANT'ANA, Paula Ramalho; OLIVEIRA JUNIOR, Márcio. Impactos do Novo Regime Fiscal sobre o Superior Tribunal de Justiça: Uma previsão a partir do histórico de execução orçamentária. **Caderno de Finanças Públicas**, v. 20, n. 3, pp. 1-34, jan. 2021

SCHICKLER, Eric. **Disjointed Pluralism: Institutional innovation and the development of the U.S. Congress**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research: A menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104, 1987.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: Avanços e desafios. In: **20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafio da Seguridade Social**. Anfip, Brasília, 2008.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. Avanços e Desafios da Participação Social na Esfera Pública Federal. In: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). **Brasil em Desenvolvimento - Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. 1ed., v. 03, p. 797-825. Brasília: IPEA, 2009.

SILVA, Felipe Calabrez da. **O Poder Político das Ideias Econômicas: Continuidade e inflexão macroeconômica nos governos Lula**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2018.

SILVA, Rafael Silveira. **Construindo e Gerenciando Estrategicamente a Agenda Legislativa do Executivo: O fenômeno da apropriação**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SILVA, Tatiana Dias. **Mudança Institucional, Discurso e Instituições: Políticas Públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014**. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão Pública, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

SILVA, Rafael Silveira; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda Vale a Pena Legislar: A atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 19-50, 2013.

SILVA, Moacir Marques da. Análise do Resultado das Contas Públicas na Vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal/Analysis of the results of public accounts in the validity of the fiscal responsibility law. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 6, p. 42524-42n° 556, 2022.

SILVA NETO. Antônio Carvalho. **A Redemocratização Brasileira na Assembleia Nacional Constituinte: Autonomia do legislativo x governabilidade**. Monografia (Bacharelado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

- SIMON, Herbert A. Rational Decision Making in Business Organizations. **The American Economic Review**, v. 69, n. 4, p. 493-513, 1979.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. Em Busca da Racionalidade Perdida: Alguns determinantes do voto no Distrito Federal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, p. 05-23, 2000.
- SPRINZ, Detlef F. Long-Term Environmental Policy: Definition, knowledge, future research. **Global Environmental Politics**, v. 9, n. 3, p. 1-8, 2009.
- TAVARES, Diogo. Articulando Vantagens Posicionais: Uma proposta de medida de controle presidencial do processo legislativo. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 11, n. 2, 2021.
- TAVARES, Francisco; SILVA, Gustavo. A Ciência Política Brasileira diante do Novo Regime Fiscal: Para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. **Dados**, v. 63, 2020.
- TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- THALER, Richard. **Misbehaving: The making of behavioral economics**. New York: Norton, 2015.
- TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Choices, Values, and Frames. **American Psychologist**, v. 39, n. 4, p. 341, 1984.
- VELASCO, Licínio Júnior. **Políticas Reformistas no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. Textos para Discussão nº 105. Rio de Janeiro: BNDES, outubro de 2005.
- WANG, Austin. **Intertemporal Choice and Democracy**. Tese (Doutorado em Filosofia) - Department of Political Science in the Graduate School, Duke University, 2018.
- YIN, Robert. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- ZAMPIERI, Enio. Ação dos Grupos de Pressão no Processo Decisório das Comissões Permanentes do Congresso Nacional. **E-Legis**, v. 12, n. 12, p. 122-136, 2013.

## ANEXO I – DOCUMENTOS CODIFICADOS

<b>Órg</b>	<b>Instância</b>	<b>Tipo de Documento</b>	<b>Data</b>
CD	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC)	Notas Taquigráficas	02/08/2016
CD	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC)	Notas Taquigráficas	09/08/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas	11/08/2016
SF	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas	16/08/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas	22/08/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas de Audiência Pública	24/08/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas de Audiência Pública	29/08/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas de Audiência Pública	31/08/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas de Audiência Pública	12/09/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas	04/10/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas	06/10/2016
CD	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	10/10/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas	11/10/2016
CD	Comissão Finanças, Tributação e Controle	Notas Taquigráficas	11/10/2016
SF	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas	11/10/2016
CD	Comissão Especial PEC nº 241/2016	Notas Taquigráficas	17/10/2016
CD	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	25/10/2016
SF	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas	25/10/2016
SF	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Notas Taquigráficas	31/11/2016
SF	CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Notas Taquigráficas	01/11/2016
SF	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas	03/11/2016
SF	CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e CAE – Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas da Audiência Pública	08/11/2016

SF	CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Notas Taquigráficas da Reunião	09/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	16/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	17/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	18/11/2016
SF	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas	21/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	21/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	22/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	23/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	24/11/2016
SF	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas	24/11/2016
SF	CAE - Comissão de Assuntos Econômicos	Notas Taquigráficas	28/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	29/11/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	08/12/2016
SF	Plenário	Notas Taquigráficas da Sessão	13/12/2016

Fonte: CD e SF. Elaboração própria.

## **ANEXO II – CARTA DE APRESENTAÇÃO**

### **Carta de Apresentação e Convite para Entrevista**

Meu nome é Júlia Rodrigues e sou aluna do doutorado em Ciência Política da Universidade de Brasília.

Minha tese é sobre o processo decisório no parlamento, em especial, o modo como a dimensão temporal influencia no comportamento dos parlamentares, isto é, quais os fatores políticos, institucionais, cognitivos e contextuais são considerados em seu processo de tomada de decisão.

Para tanto, estou realizando um estudo de caso sobre duas proposições em que os custos e benefícios se distribuem de maneira não uniforme ao longo do tempo, a Proposta de Emenda à Constituição do Teto de Gastos (PEC nº 241/2016) e a Proposta de Emenda à Constituição dos Precatórios (PEC 23/2021).

Assim, venho por meio deste lhe convidar para uma entrevista sobre sua avaliação do processo decisório no âmbito da Câmara dos Deputados, bem como para conversar sobre a tramitação das PECs do Teto e dos Precatórios.

Ressalto que a entrevista tem fins exclusivamente acadêmicos e me coloco à disposição para aprofundar o escopo da pesquisa, certa de que sua contribuição será fundamental para o trabalho.

Grata pela atenção,

**ANEXO III – LISTA DE PARLAMENTARES QUE COMPUSERAM A  
COMISSÃO ESPECIAL DA PEC nº 241 NA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

<b>Parlamentar</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>	<b>Status</b>
Alexandre Baldy	PTN	GO	Titular
Altineu Cortes	PMDB	RJ	Titular
Benito Gama	PTB	BA	Titular
Carlos Andrade	PHS	RR	Titular
Cleber Verde	PRB	MA	Titular
Darcísio Perondi	PMDB	RS	Titular
Ezequiel Fonseca	PP	MT	Titular
Fernando Francischini	SD	PR	Titular
Fernando Monteiro	PP	PE	Titular
Gilberto Nascimento	PSC	SP	Titular
José Carlos Aleluia	DEM	BA	Titular
Mauro Pereira	PMDB	RS	Titular
Valdir Colatto	PMDB	SC	Titular
Aelton Freitas	PR	MG	Titular
Jorge Solla	PT	BA	Titular
Luciana Santos	PCdoB	PE	Titular
Maria do Rosário	PT	RS	Titular
Milton Monti	PR	SP	Titular
Patrus Ananias	PT	MG	Titular
Ronaldo Fonseca	PROS	DF	Titular
Thiago Peixoto	PSD	GO	Titular
Victor Mendes	PSD	MA	Titular
Arthur Oliveira Maia	PPS	BA	Titular
Danilo Cabral	PSB	PE	Titular
Danilo Forte	PSB	CE	Titular
Marcus Pestana	PSDB	MG	Titular
Rogério Marinho	PSDB	RN	Titular
Silvio Torres	PSDB	SP	Titular
André Figueiredo	PDT	CE	Titular
Alessandro Molon	REDE	RJ	Titular
Antonio Bulhões	PRB	SP	Suplente
Carlos Marun	PMDB	MS	Suplente
Hildo Rocha	PMDB	MA	Suplente
Hiran Gonçalves	PP	RR	Suplente
Julio Lopes	PP	RJ	Suplente
Pastor Eurico	PHS	PE	Suplente
Paulo Azi	DEM	BA	Suplente
Pedro Chaves	PMDB	GO	Suplente
Angela Albino	PCdoB	SC	Suplente
Átila Lins	PSD	AM	Suplente
Edmar Arruda	PSD	PR	Suplente
Enio Verri	PT	PR	Suplente
Erika Kokay	PT	DF	Suplente
Henrique Fontana	PT	RS	Suplente
João Carlos Bacelar	PR	BA	Suplente
Júlio Cesar	PSD	PI	Suplente
Odorico Monteiro	PROS	CE	Suplente
Rogério Rosso	PSD	DF	Suplente
Vander Loubet	PT	MS	Suplente
Carmen Zanotto	PPS	SC	Suplente

Eduardo Cury	PSDB	SP	Suplente
Evandro Gussi	PV	SP	Suplente
Gonzaga Patriota	PSB	PE	Suplente
Luciano Ducci	PSB	PR	Suplente
Nelson Marchezan Junior	PSDB	RS	Suplente
Subtenente Gonzaga	PDT	MG	Suplente
Aliel Machado	REDE	PR	Suplente
Alfredo Kaefer	PSL	PR	Suplente

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.

**ANEXO IV – EMENDAS APRESENTADAS À PEC nº 241/2016 NA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**

N	Autor	Partido	proposta
1	Professora Dorinha Seabra Rezende e Outros (197 parlamentares )	DEM/TO	Art. 104. A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 e o caput do art. 212, ambos da Constituição, corresponderão, em cada exercício financeiro, a: I - para o exercício de 2017, à despesa empenhada no exercício de 2016, corrigida pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro de 2016; e II - nos exercícios posteriores, ao valor do mínimo referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. §1º. Fica vedada a redução da participação das despesas primárias discricionárias, conforme observado no exercício de 2016, na composição dos mínimos a que se refere o caput. §2º. Excluem-se as programações incluídas ou acrescidas por emenda parlamentar das despesas primárias discricionárias a que se refere o §1
2	Bacelar e Outros (171 parlamentares )	PTN/BA	Acresça-se o inciso VI ao § 6º do Art. 102, para incluir as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino nas excepcionalidades ali previstas, com a seguinte redação: “Art. 102 ..... § ..... 6º ..... VI – Despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino.” Suprima-se a expressão “e o caput do art. 212, ambos” do art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT e inclua-se o Parágrafo único, passando-se à seguinte redação: “Art. 104. A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 da Constituição corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. A aplicação mínima de recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal corresponderá, em cada exercício financeiro, ao montante executado no exercício imediatamente anterior, verificado na forma do § 8º do art. 102 do ADCT, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que venha a substituí-lo.”
3	Marcelo Aro e Outros (183 parlamentares )	PHS/MG	Art. 1º Dê-se ao inciso I do § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº241, de 2016, a seguinte redação: “Art. 102. .... § 6º..... I - transferências constitucionais estabelecidas pelos art. 20, § 1º, art. 153, § 5º, incisos I e II, art. 157 a art. 159 e art. 212, § 6º, e as despesas referentes ao art. 21, caput, inciso XIV, todos da Constituição, e as complementações de que trata o art. 60, caput, inciso V, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; .....” (NR)
4	Mauro Benevides e Outros (179 parlamentares )	PMDB/CE	"Art. 1º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações: ..... Art. 102.....

	)		..... § 6º..... VI – Despesas correntes e despesas de capital necessárias à implementação do artigo 98 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".
5	Marcus Pestana e Outros (174 parlamentares)	PSDB/MG	“Art. 104. Durante a vigência do Novo Regime Fiscal, os recursos mínimos a serem anualmente aplicados pela União em: I – manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. II – ações e serviços públicos de saúde corresponderão: a) para o exercício de 2017, ao montante empenhado no exercício de 2015 corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para o período de janeiro de 2015 a dezembro de 2016; e b) nos exercícios subsequentes, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas na forma do inciso II do § 3º e do § 5º do art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Ficam assegurados limites de pagamento anuais equivalentes, no mínimo, a nº 95% dos montantes apurados para atendimento das aplicações mínimas de que trata este artigo.”
6	Silvio Torres e outros (186 parlamentares)	PSDB/SP	“Art. 1º ..... ‘Art. 102 ..... ..... § 7º Após o sétimo exercício financeiro de vigência da Emenda Constitucional que instituiu o Novo Regime Fiscal, o Presidente da República poderá propor ao Congresso Nacional, por meio de Projeto de Lei Complementar, alteração no método de correção dos limites a que se refere este artigo, para vigorar durante todo o período do seu mandato.’ (NR)”
7	Professora Dorinha Seabra Rezende e outros 172 parlamentares	DEM/TO	Inclua-se o seguinte inciso VI e VII ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº241, de 2016: VI – aplicação pela União da destinação para a área de educação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, nos termos do art. 214 da Constituição.
8	André Figueiredo e outros 179 parlamentares	PDT/CE	Art. Fica limitada a cinco pontos percentuais do Produto Interno Bruto – PIB a despesa com pagamento de juros e amortizações da dívida pública da União.
9	André Figueiredo e outros 175 parlamentares	PDT/CE	“Art. 102. Será fixado, para cada exercício, limite individualizado para a despesa primária total e para o pagamento de juros e encargos da dívida pública do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.
10	Weverton Rocha e outros 177 parlamentares	PDT/MA	“Art. nº 101. Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o Novo Regime Fiscal, que vigorará até 31 de dezembro de 2018, nos termos dos art. 102 a art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

1 1	Major Olimpio e outros 177 parlamentares	SD/SP	“§ 6º. Não se incluem nos limites previstos neste artigo: ..... VI – as despesas com as atividades da administração tributária da União, inclusive pessoal e encargos, de que trata o inciso XXII do art. 37 da Constituição. VII – os efeitos financeiros de leis publicadas até a data da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal relativamente ao aumento da despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores aquela data.”
1 2	Félix Mendonça Júnior e outros 184 parlamentares	PDT/BA	Modifique-se o § 8º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pelo art. 1º da PEC nº 241/2016, que passa a vigorar com a seguinte redação: § 8º Para fins de verificação do cumprimento do limite de que trata o caput, será considerado o somatório das despesas que afetam o resultado primário e o resultado nominal no exercício, incluídos os restos a pagar referentes às despesas primárias
1 3	Valtenir Pereira e outros 184 parlamentares	PMDB/M T	Acrescenta-se inciso VI ao parágrafo 6º, do artigo 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, modificado pela Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, com a seguinte redação: “Art. 102..... §6º ..... VI - O disposto no art. 98 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.”
1 4	Rogério Rosso e outros 194 parlamentares	PSD/DF	Altere-se o Art. 1º, acrescentando o inciso VI ao parágrafo §6º do art. 102: “Art. 1º ..... ..... “Art. 102..... ..... ..... VI – Despesas executadas com recursos próprios oriundos de doações, convênios, alienações, contratos e outros instrumentos congêneres.
1 5	Daniel Almeida e outros 172 parlamentares	PCdoB/B A	Dê-se nova redação ao Art. 102, suprimam-se o Art. 104, contido no Art. 1º, e o Art. 2º, constantes da PEC nº241/16: Art. 102. ..... § 3º Cada um dos limites a que se refere o caput equivalerá, para cada exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda, nos termos do Art. nº 101 e do disposto no § 8º deste artigo, ao da despesa realizada no ano anterior, corrigida pela variação do índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o exercício anterior, acrescida de, se positiva, da variação real do PIB, estimada para o exercício antecedente. § 4º Os limites a que se referem o § 3º constarão na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos respectivos exercícios. § 5º A variação a que se refere o § 3º será: ..... § 6º ..... ..... VI – Despesas com saúde, assistência social, educação, ciência e tecnologia, subsídios e com repasses a estados, Distrito Federal e municípios de programações relativas à segurança pública, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação e transporte coletivo urbano. § 7º O Presidente da República poderá propor, por meio do projeto de

			<p>lei do Plano Plurianual – PPA, alteração do método de correção dos limites a que se refere este artigo, que vigorará durante o período de vigência do PPA.</p> <p>..... § 9º Os limites a que se referem o § 3º, calculados pela média de pagamentos realizados nos últimos três exercícios, serão também aplicados às despesas com juros e encargos da dívida pública, devendo a diretoria do Banco Central, de que trata o art. 84, XIV, e o ministro da Fazenda adotarem, no âmbito de suas competências, as medidas necessárias para que esses limites sejam observados.</p>
1 6	Carmen Zanotto e outros 171 parlamentares	PPS/SC	<p>Art. 2º Os arts. 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 166. .... § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que, no mínimo, a metade deste percentual será destinada indistintamente a ações e serviços públicos de saúde, a hospitais universitários públicos ou a unidades de saúde do sistema penitenciário. § 10. A execução montante destinada a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, não será computado para fins de cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.</p> <p>.....</p> <p>“Art.198. .... § 2º ..... I – No caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a dezenove inteiros e quatro décimos por cento. § 3º.....</p> <p>V – Os demais critérios e normas necessários para apuração dos recursos mínimos de que trata o §2º. .... § 7º</p> <p>Fica vedada a aplicação em ações serviços públicos de saúde de montante inferior ao mínimo calculado para o exercício anterior.</p>
1 7	Carmen Zanotto e outros 174 parlamentares	PPS/SC	<p>O art. 104 constante do art. 1º da PEC nº241, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 104. A partir do exercício financeiro de 2017, a aplicação mínima de recursos federais a que se refere: I - O inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição corresponderá: a) no exercício de 2017, ao montante empenhado em 2015 como ações e serviços públicos de saúde corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro de 2015, e acrescido de 7,2%; e b) nos exercícios subsequentes, à aplicação mínima referente ao exercício anterior corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício anterior, acrescida de 4,5%. II - O caput do art. 212 da Constituição corresponderá, em cada exercício financeiro, à aplicação mínima referentes ao exercício anterior corrigida na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo Único. Ficam assegurados limites de pagamento anuais equivalentes, no mínimo, a nº 95% dos montantes apurados para atendimento das aplicações mínimas de que trata este artigo.”</p>
1 8	Pedro Cunha Lima e outros 172	PSDB/PB	<p>O art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº241, de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 104. A partir do</p>

	parlamentares		exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos, a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 e o caput do art. 212, ambos da Constituição, corresponderão, em cada exercício financeiro, respectivamente, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior e à despesa realizada em 2016 em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme disposto no § 8º do art. 102, corrigidas na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (NR) Parágrafo único. As aplicações e as despesas de que trata o caput deste artigo serão acrescidas da correção equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto, apurada pelo IBGE, de dois anos antes do ano a que se refere a aplicação mínima, se positiva.”
19	Patrus Ananias e outros 182 parlamentares	PT/MG	Inclua-se, onde couber, o seguinte dispositivo: “Art. Não se incluem nos limites previstos no Art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pelo Art. 1º desta PEC: a) as despesas relativas à função saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição; b) as despesas relativas à função educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição; c) as despesas relativas à função assistência social. ”
20	Patrus Ananias e outros 178 parlamentares	PT/MG	Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte Artigo 163-A: Art. 163-A. É vedada a emissão de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal remunerados à taxa de juros básica, utilizada para controle da inflação pelo Banco Central do Brasil. Parágrafo único. Essa vedação observará o prazo estabelecido no art. 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte Artigo 106: Art. 106. O estoque de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal remunerado pela taxa básica de juros será extinto no prazo de até dez anos. § 1º Esse prazo passa a contar a partir de 1º de janeiro de 2017. § 2º Durante esse prazo poderão ser emitidos títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal remunerados à taxa básica de juros.
21	Patrus Ananias e outros 171 parlamentares	PT/MG	Inclua-se, onde couber, o seguinte dispositivo: “Art. Será fixado, para cada exercício financeiro, limite de despesas referentes ao pagamento da dívida pública. § 1º O limite a que se refere o caput equivalerá, em cada exercício financeiro, ao valor da média das despesas pagas nos três exercícios anteriores, corrigida pela variação, no exercício anterior, do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. § 2º O limite a que se refere o § 1º constará na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos respectivos exercícios.”
22	Patrus Ananias e outros 177 parlamentares	PT/MG	Inclua-se, onde couber, o seguinte dispositivo: “Art. O Artigo 159 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 159. .... I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 51% (cinquenta e um por cento), na seguinte forma: ..... f) um por cento ao Fundo de Participação dos Estados, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; g) um por cento ao Fundo de Participação dos Estados, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano. ....”

**ANEXO V – EMENDAS APRESENTADAS À PEC n° 55/2016 NA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA DO SENADO FEDERAL**

No.	Autor	Partido	proposta
1	Gleisi Hoffmann	PT	“Art. 2º A entrada em vigor desta Emenda Constitucional dependerá de sua aprovação em referendo autorizado pelo Congresso Nacional. § 1º O referendo de que trata o caput será convocado e processado na forma prevista pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. § 2º No caso de rejeição pelo povo, esta Emenda Constitucional não entrará em vigor nem produzirá efeitos. § 3º Em caso de aprovação, esta Emenda Constitucional entrará em vigor e produzirá seus efeitos na data da publicação da homologação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.”
2	Vanessa Grazziotin	PCdoB	‘Art. 102. ....§ 6º..... V – as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 e o caput do art. 212, ambos da Constituição;
3	Vanessa Grazziotin	PCdoB	“Art. 2º Esta Emenda Constitucional dependerá, para entrar em vigor e produzir seus efeitos, de sua ratificação pelo povo, em referendo autorizado pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 49, inciso XV, da Constituição Federal, convocado e processado na forma estabelecida pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Parágrafo único. No caso de ratificação, esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data da proclamação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral, considerando-se como primeiro exercício financeiro do Novo Regime Fiscal o imediatamente subsequente àquele em que for realizada a consulta popular.”
4	Vanessa Grazziotin	PCdoB	Art. 2º Na vigência do Novo Regime Fiscal, eventual diferença positiva entre receitas e despesas não-financeiras, apuradas na forma dos arts. nº 101 a 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constituirá margem de expansão para as despesas da União com investimentos em infraestrutura e em ciência e tecnologia, com o resultado primário final não podendo ser maior que zero.
5	Ângela Portela	PT	“Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias, bem assim limite individualizado para a despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União: I - ..... § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017: a) à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); b) ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) relativo à despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício de 2016; e II - para os exercícios posteriores: a) ao valor do limite das despesas primárias referentes ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária; b) ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) em despesas com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício imediatamente anterior. ..... § 10. Para fins de verificação do cumprimento dos limites das despesas primárias de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias

			pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício, bem assim a totalidade das despesas com Juros e Encargos da Dívida.”
6	Ângela Portela	PT	“Art. 102-A. Fica estabelecido, para cada exercício, limite individualizado para a despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União. Parágrafo único. O limite a que se refere o caput deste artigo equivalerá: I - para o exercício de 2017, ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) relativo à despesa com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício de 2016; e II - para os exercícios posteriores, ao mesmo percentual do Produto Interno Bruto (PIB) em despesas com Juros e Encargos da Dívida Pública da União realizada no exercício imediatamente anterior.”
7	Ângela Portela	PT	Dê-se ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma proposta pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 102. ..... ..... § 6º ..... ..... V – Despesas com financiamento estudantil e com bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior. .....
8	José Pimentel	PT	Dê-se, ao “caput” do art. nº 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, a seguinte redação: “Art. nº 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por cinco exercícios financeiros, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. lei complementar poderá prorrogar, por cinco exercícios financeiros, o prazo de que trata o “caput”.”
9	José Pimentel	PT	Inclua-se, no art. 102 do ADCT, proposto pelo art. 1º da PEC nº 55/2016, o seguinte parágrafo: “§ ... Durante a vigência do Novo Regime Fiscal, o pagamento de juros e encargos da dívida pública fica limitado, em cada exercício financeiro, a seis e meio pontos percentuais do PIB ou à média das despesas efetuadas com essa finalidade nos três exercícios imediatamente anteriores, corrigida monetariamente pela variação do IPCA, o que for menor.”
10	José Pimentel	PT	Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, a seguinte redação: “§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal; III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, exploradoras de atividades econômicas em sentido estrito; V – despesa com ações e serviços públicos de saúde, observado o disposto no inciso I do § 2º do art. 198, em cada exercício; VI – a despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 212, em cada exercício. VII – a despesa com benefícios do regime geral de previdência social, de que trata o art. 201. VIII – as despesas com as prioridades da administração pública federal, expressamente excepcionadas, nos termos estabelecidos, em cada exercício, na Lei de Diretrizes Orçamentárias. ”
11	José	PT	Dê-se, ao inciso I do art. 104 do ADCT, proposto pelo art. 1º da PEC nº

	Pimentel		55/2016, a seguinte redação, suprimindo-se, em decorrência, o § 3º do art. 104: “I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado, da revisão geral anual de que trata o inciso X do art. 37, ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;”
12	José Pimentel	PT	Dê-se, ao inciso VII do art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, a seguinte redação: “VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal e ressalvados os impactos da aplicação da política de valorização do salário-mínimo, nos termos da Lei.”
13	José Pimentel	PT	Dê-se, ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, a seguinte redação: “Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino observarão o disposto no inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal, e não serão computadas para os fins dos limites de que trata o art. 102.”
14	José Pimentel	PT	Inclua-se, na PEC nº 55/2016, o seguinte artigo: “Art. ... A partir do primeiro exercício subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, os lucros e dividendos pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, que beneficie pessoa jurídica ou física, domiciliados no país ou no exterior, integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário. § 1º No caso de quotas ou ações distribuídas em decorrência de aumento de capital por incorporação de lucros apurados a partir do mês de janeiro de 1996, ou de reservas constituídas com esses lucros, o custo de aquisição será igual à parcela do lucro ou reserva capitalizado, que corresponder ao sócio ou acionista. § 2º As pessoas jurídicas que auferiram, em cada ano-calendário, até o limite superior da receita bruta fixada no inciso II do art. 3º da lei complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, não integrarão a base de cálculo do imposto referido no caput.”
15	Lindbergh Farias	PT	Modifique-se o inciso II do parágrafo 1º do artigo 102 do Ato das Disposições Transitórias Constitucionais, constante no art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2016, com a seguinte redação: “Art.102..... ..... §1º..... II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária, acrescido da variação do Produto Interno Bruto (PIB) do mesmo período.
16	Lindbergh Farias	PT	Suprima-se o inciso VIII do artigo 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme a redação dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº55, de 2016.
17	Lindbergh Farias	PT	Modifique-se o caput do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pelo art. 1º da PEC nº 55, de 2016, que passa a ter a seguinte redação: “Art. 102 Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas com juros e encargos da dívida pública da União e para as seguintes despesas primárias:
18	Vanessa Grazziotin	PCdoB	Modifique-se o caput do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pelo art. 1º da PEC nº 55, de 2016, que passa a ter a seguinte redação: “Art. 102 Ficam estabelecidos, para cada exercício,

			limites individualizados para as despesas com juros e encargos da dívida pública da União e para as seguintes despesas primárias
19	Vanessa Grazziotin	PCdoB	<p>Dê-se nova redação aos arts. 102 e 103, suprimam-se os arts. 104 e 105, contidos no art. 1º, e o art. 3º, constantes da PEC nº55, de 2016: Art. 102.</p> <p>.....</p> <p>..... § 1º Cada um dos limites a que se refere o caput equivalerá, para cada exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda, nos termos do Art. nº 101 e do disposto no § 10 deste artigo, ao da despesa realizada no ano anterior, corrigida pela variação do índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o exercício anterior, acrescida de, se positiva, da variação real do PIB, estimada para o exercício antecedente</p> <p>§6º.....</p> <p>V – Despesas com saúde, educação, ciência e tecnologia e subsídios e com repasses a estados, Distrito Federal e municípios de programações relativas à segurança pública, infraestrutura urbana, saneamento básico, habitação e transporte coletivo urbano.</p> <p>.....</p> <p>§ 12. Os limites a que se referem o § 1º, calculados pela média de pagamentos realizados nos últimos três exercícios, serão também aplicados às despesas com juros e encargos da dívida pública, devendo a diretoria do Banco Central, de que trata o art. 84, XIV, e o ministro da Fazenda adotarem, no âmbito de suas competências, as medidas necessárias para que esses limites sejam observados. § 13. Os limites a que se referem o § 1º constarão na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos respectivos exercícios.</p> <p>Art. 103. O Presidente da República poderá propor, por meio do projeto de lei do Plano Plurianual – PPA, alteração do método de correção dos limites a que se refere este artigo, que vigorará durante o período de vigência do PPA.</p>
20	Vanessa Grazziotin	PCdoB	Suprima-se o inciso VIII do artigo 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, conforme a redação dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº55, de 2016
21	Vanessa Grazziotin	PCdoB	<p>Dê-se, ao art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, a seguinte redação: “Art. 104. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: I - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; II - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, exceto a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º, no § 8º do art. 40 e no § 4º do art. 201 da Constituição Federal, e ressalvados os impactos da aplicação da política de valorização do salário mínimo, nos termos da Lei.”. § 1º As vedações previstas no caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso. § 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. § 3º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.”</p>
22	Paulo Paim	PT	“AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º Os arts. 166

			<p>e 167 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: Art. 166.....</p> <p>§3º..... II ..... b)</p> <p>Revogado..... Art. 167..... XII – a realização de despesas com juros nominais da dívida pública federal em montante superior a 5% da Receita Corrente Líquida da União a cada ano; XIII – a realização de despesa com juros ou amortização da dívida pública federal sem a devida divulgação nominal de cada beneficiário final; XIV – a omissão de informações detalhadas e justificadas acerca dos fatores que impactaram o crescimento da dívida pública federal bruta interna e externa no ano anterior; XV – a omissão de quaisquer parcelas dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública por ocasião de sua contabilização ou divulgação; XVI – a atualização monetária do estoque da dívida pública federal por qualquer índice e para quaisquer fins; XVII – a prática de quaisquer mecanismos financeiros que venham a gerar dívida pública, ou qualquer outro tipo de obrigação onerosa, sem contrapartida efetiva em bens e serviços de interesse público; XVIII - a contratação de dívida sem a autorização específica do Congresso Nacional, complementar à autorização constante nos orçamentos anuais; XIX – a transferência de quaisquer prejuízos ou resultados negativos do Banco Central do Brasil para gastos com a dívida pública ou para o Tesouro Nacional, devendo tais perdas ser recuperadas pela própria autoridade monetária; XX – a utilização de títulos da dívida pública ou qualquer outro mecanismo ou operações de política monetária que se destinem a remunerar a sobra de caixa do sistema bancário; XXI – a definição de taxa de juros básica da economia sem autorização do Congresso Nacional XXII – a incidência de juros sobre juros. .... § 5º – A taxa média de juros nominais incidente sobre a dívida pública não poderá ultrapassar o percentual de 6% ao ano. Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.”</p>
23	Paulo Paim	PT	<p>Dê-se à Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016, a seguinte redação: “AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º Os arts. 166 e 167 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: Art. 166.....</p> <p>.....</p> <p>§3º II. b) revogado.</p> <p>Art. 167.</p> <p>XII – a realização de despesas com juros nominais da dívida pública federal em montante superior a 5% da Receita Corrente Líquida da União a cada ano; XIII – a realização de despesa com juros ou amortização da dívida pública federal sem a devida divulgação nominal de cada beneficiário final; XIV – a omissão de informações detalhadas e justificadas acerca dos fatores que impactaram o crescimento da dívida pública federal bruta interna e externa no ano anterior; XV – a omissão de quaisquer parcelas dos juros nominais incidentes sobre a dívida pública por ocasião de sua contabilização ou divulgação; XVI – a atualização monetária do estoque da dívida pública federal por qualquer índice e para quaisquer fins; XVII – a prática de quaisquer mecanismos financeiros que venham a gerar dívida pública, ou qualquer outro tipo de obrigação onerosa, sem contrapartida efetiva em bens e serviços de interesse público; XVIII - a contratação de dívida sem a autorização específica do Congresso Nacional, complementar à autorização constante nos orçamentos anuais; XIX – a transferência de quaisquer prejuízos ou resultados negativos do Banco Central do Brasil para gastos com a dívida pública ou para o Tesouro Nacional, devendo tais perdas ser recuperadas pela própria autoridade monetária; XX – a utilização de títulos da dívida pública ou</p>

			qualquer outro mecanismo ou operações de política monetária que se destinem a remunerar a sobra de caixa do sistema bancário; XXI – a definição de taxa de juros básica da economia sem autorização do Congresso Nacional XXII – a incidência de juros sobre juros. ..... § 5º – A taxa média de juros nominais incidente sobre a dívida pública não poderá ultrapassar o percentual de 6% ao ano. Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.”
24	Paulo Paim	PT	“Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias e não primárias: ..... VI - Pagamento de juros e encargos da dívida pública. .....”
25	Paulo Paim	PT	“Art. 102. .... § 5º. É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa não primária com o serviço da dívida pública. ....”
26	Paulo Paim	PT	Acrescente-se o seguinte inciso V ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. 102. .... § 6º .....V – despesas com os benefícios da previdência social mantidos em decorrência do previsto no art. 201 da Constituição Federal. .....”
27	Paulo Paim	PT	Acrescente-se o seguinte inciso V ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. 102. .... § 6º ..... V – Despesas com os direitos relativos à seguridade social, conforme compreensão do art. 194 da Constituição Federal. .....”
28	Paulo Paim	PT	Acrescente-se o § 12 ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. 102. .... § 12. Os limites previstos no § 1º também se aplicam às despesas com juros e amortizações da dívida pública federal.”
29	Paulo Paim	PT	Suprimam-se os §§ 7º e 8º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016.
30	Paulo Paim	PT	Dê-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, para fins de cômputo dos limites estabelecidos no art. 102, não serão consideradas as aplicações em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º. As aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde serão calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198. § 2º. As aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino observarão os limites estabelecidos no caput do art. 212.”
31	Paulo Paim	PT	Inclua-se, onde couber, o seguinte artigo à Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. Fica limitada a cinco pontos percentuais da Receita Corrente Líquida a despesa com pagamento de juros e amortizações da dívida pública da União.”
32	Paulo Paim	PT	Inclua-se o seguinte artigo à Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. Fica revogado a alínea b do inciso II do §3º do art. 166 da Constituição Federal.”

33	Paulo Paim	PT	<p>Dê-se ao art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 102.</p> <p>.....</p> <p>..... § 6º</p> <p>.....</p> <p>..... IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, que se dediquem à exploração direta de atividade econômica possível de ser exercida pelo Estado - produção e comercialização de bens e prestação de serviços -, necessárias aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, nos termos do art. 173 desta Constituição;</p> <p>..... § 12. Em hipótese alguma poderão ser destinados recursos ou bens públicos a empresas estatais não dependentes que não atendam aos pressupostos básicos mencionados no art. 173 desta Constituição, isto é, o atendimento aos imperativos da segurança nacional e o atendimento relevante de interesse coletivo. § 13. Em hipótese alguma, poderão ser destinados recursos ou bens públicos a empresas estatais não dependentes cuja formalização afronta o disposto no art. 173 desta Constituição, tais como os destinados a operações financeiras que envolvam a emissão de debêntures com garantia estatal baseada em direitos sobre créditos ou qualquer outra forma. § 14. Fica vedada a instituição de fundo que objetive o recebimento antecipado de receitas públicas de qualquer natureza, inclusive as decorrentes de alienação ou cessão de ativos, onde se inclui os denominados direitos creditórios.</p>
34	Vanessa Graziottin	PCdoB	<p>Acresça-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº55, de 2016 o seguinte art. 110: “Art. 1º..... “Art. 110. Não se aplicam as regras do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias nos seguintes casos: I - calamidade pública enquanto perdurar a situação; II - estado de defesa ou de sítio; III - crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional por período igual ou superior a quatro trimestres; IV – no caso de taxa de desemprego nacional igual ou superior a 10%. § 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres. § 2º A taxa de variação do PIB será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou outro órgão que vier a substituí-la. § 3º Entende-se por taxa de desemprego a taxa trimestral de desocupação divulgada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do IBGE ou outra que vier a substituí-la.”</p>
35	Hélio José	PMDB	<p>Inclua-se no § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pelo art. 1º da PEC nº55, de 2016, os seguintes incisos: “§ 6º. Não se incluem nos limites previstos neste artigo:</p> <p>..... V – as despesas com as atividades da administração tributária da União, inclusive pessoal e encargos, de que trata o inciso XXII do art. 37 da Constituição. VI – Os efeitos financeiros de leis publicadas até a data da entrada em vigor do Novo Regime Fiscal relativamente ao aumento da despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores aquela data.”</p>
36	Ângela Portela	PT	<p>Acresça-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº55, de 2016 o seguinte art. 110: “Art. 1º..... “Art. 110. Fica estabelecida a repartição do superávit primário das contas da União, advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através da complementação dos Fundos de Participações dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM: I – a</p>

			complementação será da ordem de 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPE e outros 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPM; a) creditado até o 5 dia útil do mês seguinte aquele em que for feita a apuração de superávit primário nas contas da União; b) rateado entre os Estados e o Distrito Federal segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPE; c) rateado entre os Municípios segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPM.
37	Ângela Portela	PT	Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, a seguinte redação: “Art. 102. .... § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: V – a despesa de capital com investimentos públicos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.”
38	Ângela Portela	PT	Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, a seguinte redação: “Art. 102. .... § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: V – a despesa com benefícios do regime geral de previdência social, de que trata o art. 201.
39	Ângela Portela	PT	Dê-se ao art. 105 do ADCT, previsto no Art. 1º da PEC nº 55, de 2016, a seguinte redação: “Art105. Não se incluem nos limites previstos no Art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: I - despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição; II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição; III- despesas relativas à assistência social.”
40	Lindbergh Farias	PT	Acrescente-se ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº55/2016, o seguinte dispositivo: “Art. 102. .... § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: V – despesas correntes e despesas de capital necessárias à implementação do art. 98 desta Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
41	Lindbergh Farias	PT	Acrescente-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº55, de 2016, o seguinte art. 110: “Art. 1º..... “Art. 110. Fica estabelecida a repartição do superávit primário das contas da União, advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através da complementação dos Fundos de Participações dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM: I – a complementação será da ordem de 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPE e outros 10% do superávit primário mensal, apurado pela União, para o FPM; a) creditado até o 5 dia útil do mês seguinte aquele em que for feita a apuração de superávit primário nas contas da União; b) rateado entre os Estados e o Distrito Federal segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPE; c) rateado entre os Municípios segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPM.
42	Paulo Paim	PT	Dê-se ao caput do art. 103 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos termos do art. 1º da PEC nº55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 103. O Presidente da República poderá propor, a qualquer tempo, Projeto de Lei Complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

43	Dário Berger	PMDB	<p>Art. 1º. Inclua-se o seguinte inciso V no § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da PEC nº55, de 2016: “Art.102.....  .....  §6º.....  ..... V – as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 da Constituição;.....” Art. 2º Dê-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da PEC nº55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”</p>
44	Dário Berger	PMDB	<p>Modifique-se o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016, para incluir no proposto art. 103 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o seguinte parágrafo, renumerando-se o atual parágrafo único: “Art. 1º ..... ‘Art. 103 ..... § 1º Na hipótese de redução da dívida bruta do governo Geral como proporção do Produto Interno Bruto ao patamar verificado no final do exercício de 2013, a proposta de que trata o caput poderá ser apresentada a partir do quinto exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, com vistas a possibilitar: I) aumento real das aplicações mínimas relativas a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 105; e II) alteração do limite individualizado do Poder Executivo de modo a acomodar o aumento de despesa decorrente do disposto no inciso I deste artigo.</p>
45	João Capiberibe (PSB/AP)	PSB	<p>Substitua-se, nos arts. nº 101 e 103 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na redação conferida pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016, as expressões "vinte exercícios financeiros" e "décimo exercício" por, respectivamente, "dez exercícios financeiros" e "quinto exercício"</p>
46	João Capiberibe (PSB/AP)	PSB	<p>Dê-se a seguinte redação ao inciso IV do § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. 102. .... § 6º. .... IV – Despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, vedada a destinação de recursos ou bens públicos a empresas estatais que realizem operações financeiras que envolvam direitos creditórios relativos à dívida ativa ou outras receitas públicas</p>
47	João Capiberibe (PSB/AP)	PSB	<p>Suprimam-se os parágrafos 7º e 8º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, renumerando-se os subsequentes, na redação proposta pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016.</p>
48	João Capiberibe (PSB/AP)	PSB	<p>Dê-se a seguinte redação ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, na forma dada pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as despesas com ações e serviços públicos de saúde e com manutenção e desenvolvimento do ensino não serão incluídas nos limites estabelecidos no art. 102. Parágrafo Único. As despesas mínimas em ações e serviços públicos de saúde serão calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198, da Constituição Federal.”</p>

49	Fátima Bezerra	PT	<p>Altere-se a redação do art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, proposto pelo art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55/2016, para os termos a seguir: “Art. 104. .... I – Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; II – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, excetuada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º, no § 8º do art. 40 e no § 4º do art. 201, da Constituição Federal, e ressalvados os impactos da aplicação da política de valorização do salário-mínimo, nos termos da Lei. § 1º As vedações previstas no caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 102 deste ADCT, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso. § 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 102 deste ADCT, fica vedada a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. § 3º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.</p>
50	Fátima Bezerra	PT	<p>Dê-se ao art. 105 do ADCT, previsto no Art. 1º da PEC nº 55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 105. Não se incluem nos limites previstos no art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: I - despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição; II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição; III- despesas relativas à assistência social.</p>
51	Fátima Bezerra	PT	<p>Acrescente-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da PEC nº 55/2016, o seguinte Parágrafo Único: “Art. 105. .... Parágrafo único. No que se refere aos percentuais mínimos da receita de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, preservam-se os constantes no caput do art. 212 da Constituição Federal, bem como os dispositivos das Constituições Estaduais e das Lei Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federa</p>
52	Fátima Bezerra	PT	<p>Altere-se o caput do art. 1º da proposta para acrescentar art. 110 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, nos termos a seguir: “Art. 110. Fica estabelecida a repartição do superávit primário das contas da União, advindo do Novo Regime Fiscal, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio da complementação dos Fundos de Participações dos Estados e do Distrito Federal – FPE e dos Municípios – FPM. § 1º A complementação será da ordem de 10% do superávit primário mensal apurado pela União, para o FPE, e de 10% do superávit primário mensal apurado pela União, para o FPM. § 2º A repartição a que se refere o caput será creditada até o 5 dia útil do mês seguinte àquele em que for feita a apuração de superávit primário nas contas da União. § 3º O valor apurado será rateado entre os Estados e o Distrito Federal segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPE; e entre os Municípios segundo os mesmos critérios aplicados na distribuição do FPM.”</p>
53	Humberto Costa	PT	<p>Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda Constitucional nº55, de 2016 a seguinte redação: “Art. 110. Lei assegurará que os recursos obtidos com a tributação sobre lucros e dividendos sejam totalmente aplicados em ações e serviços públicos de saúde e educação, durante a vigência do Novo Regime Fiscal” (NR)</p>
54	Humberto Costa	PT	<p>Dê-se ao art. 105 do ADCT, previsto no Art. 1º da PEC nº 55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 105. Não se incluem nos limites previstos no art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: I - despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se</p>

			referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição; II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição; III- despesas relativas à assistência social.”
nº 55	Humberto Costa	PT	<p>Dê-se ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016 a seguinte redação: “Art. 1º..... “Art. nº 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará até 31 de dezembro de 2018, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR) “Art. 102..... § 1º.....</p> <p>..... II – Para o exercício de 2018, ao valor do limite referente ao exercício de 2017, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que o substitua, para o período de doze meses encerrado em junho de 2017. § 7º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso. § 8º Para fins de verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício. § 9º O pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de dezembro de 2015 poderá ser excluído da verificação do cumprimento dos limites de que trata este artigo, até o excesso de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício em relação à meta fixada na lei de diretrizes orçamentárias.” (NR) “Art. 103. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, no exercício seguinte e até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional; II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios; V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares; VII – criação de despesa obrigatória; e VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição.</p> <p>§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso. § 2º Adicionalmente ao disposto no caput, no caso de</p>

			<p>descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas: I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária. § 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição. § 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas.” (NR) “Art. 104. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II – para o exercício de 2018, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício de 2017, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que o substitua, para o período de doze meses encerrado em junho de 2017. “Art. 105. A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR) “Art. 106. As disposições introduzidas pelo Novo Regime Fiscal: I - não constituirão obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário; e II – não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.” (NR) “Art. 107. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.” (NR) “Art. 108. A tramitação de proposição elencada no caput do art. 59 da Constituição Federal, ressalvada a referida no seu inciso V, quando acarretar aumento de despesa ou renúncia de receita, será suspensa por até 20 (vinte) dias, a requerimento de um quinto dos membros da Casa, nos termos regimentais, para análise de sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.” (NR)</p>
56	Humberto Costa	PT	<p>Dê-se, ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº. 55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 102. .... ..... § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: V – a despesa de capital com investimentos públicos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. .....</p>
57	Humberto Costa	PT	<p>Dê-se ao art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, previsto no Art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº. nº 55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 105. Não se incluem nos limites previstos no Art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: I - despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição; II - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição; III- despesas relativas à assistência social.”</p>
58	Lindbergh Farias	PT	<p>AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º A</p>

			<p>Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 145. .... § 3º A criação e a alteração de tributo deverão obedecer ao princípio da progressividade, ficando vedada qualquer forma de regressividade. (NR)</p> <p>..... Art. 162-A. As finanças públicas terão como princípios fundamentais: I – a promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento; II – a geração de emprego e a dinamização do mercado interno; III – a estabilidade fiscal, garantida a adoção de medidas de caráter anticíclico; IV – eficiência Tributária; V – igualdade de oportunidades; IV – a redução das desigualdades sociais e regionais.</p> <p>Art. 165..... § 10. Qualquer medida restritiva de política fiscal não poderá ter duração superior ao período do plano plurianual em que começar a vigorar. (NR)</p> <p>.....” Art. 170..... X - Irredutibilidade do gasto social real per capita. .... (NR)</p> <p>..... Art. 191-A. A condução das políticas monetária e cambial deverá obedecer simultaneamente aos seguintes princípios: I - promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento; II – estímulo à industrialização do país; III - geração de emprego; IV – solidez das contas externas; IV - estabilidade de preços. ....” Art. 193..... Parágrafo único. Qualquer alteração que reduza os direitos previstos neste Título deverá ser submetida a referendo, nos termos do art. 14, inciso II. (NR)</p> <p>.....” Art. 2º Acrescente-se os seguintes arts. nº 101 a 103 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Art. nº 101. Será assegurado mecanismo que garanta aumento real do salário-mínimo, sempre que houver crescimento econômico, até o pleno atendimento das necessidades vitais do trabalhador e às de sua família, estabelecidas no inciso IV do art. 7º. Art. 102. No prazo máximo de um ano a contar da promulgação desta Emenda Constitucional, entrarão em vigor as legislações previstas ou necessárias para atender ao estabelecido nos seguintes dispositivos: I - art. 153, VII; II - art. 172; III - art. 192.” Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.</p>
59	Paulo Paim	PT	<p>Dê-se ao art. 102 da Proposta de Emenda Constitucional n. nº 55, de 2016, a seguinte redação: “Art. 102. Será fixado, para cada exercício, limite individualizado para as despesas primárias, assegurando-se, em todo caso, a autonomia administrativa, operacional e financeira de cada instituição:</p>

**ANEXO VI – EMENDAS APRESENTADAS À PEC nº 55/2016 NO PLENÁRIO DO SENADO FEDERAL**

<b>N</b>	<b>Autor</b>	<b>Partido</b>	<b>proposta</b>
1	Pastor Valadares	PDT/RO	Art. 1º. Inclua-se os seguintes incisos no § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da PEC nº55, de 2016: “Art. 102..... ..... ..... §6º..... ..... ..... V - Despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do Art. 198 da Constituição; VI - despesas relativas à educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o caput do Art. 212 da Constituição; VII - despesas relativas à assistência social.” Art. 2º Suprima-se o art. 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proposto pelo art. 1º da PEC nº55, de 2016.
2	Cristovam Buarque (PPS/DF)	Cidadania/DF	Dê-se a seguinte redação ao art. 105 e introduza-se o seguinte art. 106, ambos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55 de 2016, renumerando-se os demais: “Art. 105. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde equivalerão: I – no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal; e II – nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” ‘Art. 106. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I – no exercício de 2017, aos valores fixados na Lei Orçamentária Anual para 2017 para manutenção e desenvolvimento do ensino; II – nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.’
3	Paulo Paim e outros	PT/RS	Acrescente-se o seguinte inciso V ao § 6º do art. 102 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos do que dispõe o art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº55, de 2016: “Art. 102..... ..... § 6º ..... ..... V – Despesas com os direitos relativos à seguridade social, conforme compreensão do art. 194 da Constituição Federal
4	Kátia Abreu	DEM/TO	“Art. nº 101. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por dez exercícios financeiros, com revisão após cinco exercícios financeiros de vigência, mediante proposta do Poder Executivo Federal, nos termos dos arts. 102 a 109 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” “Art. 103. O Presidente da República poderá propor Projeto de Lei Complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 102 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.
5	Vanessa	PCdoB/AM	“Art. 102. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites

	Grazziotin		individualizados para as despesas com juros e encargos da dívida pública da União e para as seguintes despesas primárias”.
6	Randolfe Rodrigues (Rede/AP)	Rede/AP	“Art. 2º A entrada em vigor desta Emenda Constitucional dependerá de sua aprovação em referendo popular, a ser realizado em outubro de 2017. § 1º O referendo de que trata o caput será executado na forma prevista pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. § 2º No caso de rejeição pelo povo, esta Emenda Constitucional não entrará em vigor e nem produzirá efeitos. § 3º Em caso de aprovação, esta Emenda Constitucional entrará em vigor e produzirá seus efeitos na data da publicação da homologação do resultado do referendo pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do art. 10, da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.”

**ANEXO VII – SITUAÇÃO DOS DEPUTADOS, TITULARES E SUPLENTEs,  
DA COMISSÃO ESPECIAL DA PEC nº 241/2016 APÓS O PLEITO  
ELEITORAL DE 2018**

Nome	Partido	Estado	Posição na CE	Candidato 2018	Reeleito	
					Sim	Não
Aelton Freitas	PR	MG	Titular	X	X	
Alessandro Molon	REDE	RJ	Titular	X	X	
Alexandre Baldy	PTN	GO	Titular	-		X
Altineu Côrtes	PMDB	RJ	Titular	X	X	
André Figueiredo	PDT	CE	Titular	X	X	
Arthur Oliveira Maia	PPS	BA	Titular	X	X	
Benito Gama**	PTB	BA	Titular	X		X
Carlos Andrade	PHS	RR	Titular	X		X
Cleber Verde	PRB	MA	Titular	X	X	
Danilo Cabral	PSB	PE	Titular	X	X	
Danilo Forte	PSB	CE	Titular	X	X	
Darcísio Perondi *	PMDB	RS	Titular	X	X	
Ezequiel Fonseca**	PP	MT	Titular	X		X
Fernando Francischini	SD	PR	Titular	-		X
Fernando Monteiro	PP	PE	Titular	X	X	
Gilberto Nascimento	PSC	SP	Titular	X	X	
Jorge Solla	PT	BA	Titular	X	X	
José Carlos Aleluia**	DEM	BA	Titular	X		X
Luciana Santos	PCdoB	PE	Titular	-		X
Marcus Pestana**	PSDB	MG	Titular	X		X
Maria do Rosário	PT	RS	Titular	X	X	
Mauro Pereira**	PMDB	RS	Titular	X		X
Milton Monti**	PR	SP	Titular	X		X
Patrus Ananias	PT	MG	Titular	X	X	
Rogério Marinho**	PSDB	RN	Titular	X		X
Ronaldo Fonseca	PROS	DF	Titular	-		X
Silvio Torres	PSDB	SP	Titular	-		X
Thiago Peixoto	PSD	GO	Titular	-		X
Valdir Colatto**	PMDB	SC	Titular	X		X
Victor Mendes	PSD	MA	Titular	X	X	
<b>Total</b>				<b>24</b>	<b>15</b>	<b>15</b>

Nome	Partido	Estado	Posição na CE	Candidato 2018	Reeleito	
					Sim	Não
Alfredo Kaefer**	PSL	PR	Suplente	X		X
Aliel Machado	REDE	PR	Suplente	X	X	
Angela Albino**	PCdoB	SC	Suplente	X		X
Antonio Bulhões	PRB	SP	Suplente	-		X
Átila Lins	PSD	AM	Suplente	X	X	
Carlos Marun	PMDB	MS	Suplente	-		X
Carmen Zanotto	PPS	SC	Suplente	X	X	
Edmar Arruda**	PSD	PR	Suplente	X		X
Eduardo Cury	PSDB	SP	Suplente	X	X	
Enio Verri	PT	PR	Suplente	X	X	
Erika Kokay	PT	DF	Suplente	X	X	
Evandro Gussi	PV	SP	Suplente	-		X
Gonzaga Patriota	PSB	PE	Suplente	X	X	
Henrique Fontana	PT	RS	Suplente	X	X	
Hildo Rocha	PMDB	MA	Suplente	X	X	
Hiran Gonçalves	PP	RR	Suplente	X	X	
João Carlos Bacelar	PR	BA	Suplente	X	X	
Júlio Cesar	PSD	PI	Suplente	X	X	
Julio Lopes*	PP	RJ	Suplente	X	X	
Luciano Ducci	PSB	PR	Suplente	X	X	
Nelson Marchezan Junior	PSDB	RS	Suplente	-		X
Odorico Monteiro*	PROS	CE	Suplente	X	X	
Pastor Eurico	PHS	PE	Suplente	X	X	
Paulo Azi	DEM	BA	Suplente	X	X	
Pedro Chaves	PMDB	GO	Suplente	-		X
Rogério Rosso	PSD	DF	Suplente	-		X
Subtenente Gonzaga	PDT	MG	Suplente	X	X	
Vander Loubet	PT	MS	Suplente	X	X	
<b>Total</b>				<b>22</b>	<b>19</b>	<b>9</b>

## ANEXO VIII – APLICAÇÃO DO IFLP NAS VOTAÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Tabela 1: Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) nas Votações Nominais na CCJ<sup>220</sup>

<b>Votação</b>	<b>IFLP</b>
Votação Requerimento Inversão Pauta – 02/08	94%
Votação 1. Requerimento Inversão da Ordem dos Trabalhos - 09/08	95%
Votação 2. Requerimento Inversão da Ordem do Dia - 09/08	95%
Votação 3. Requerimento Encerramento da Discussão - 09/08	93%
Votação 4. Requerimento Votação do parecer - 09/08	92%

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração Própria

<sup>220</sup> Considerou-se apenas os parlamentares presentes em cada votação (votos efetivos), desconsideradas as obstruções e as situações nas quais o líder liberou a bancada.

Tabela 2 - Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) nas Votações Nominais na CCJ, por partido<sup>221</sup>

Partido	Votação Req. Inversão Pauta – 02/08	Votação Req. Inversão Ordem Trabalhos 09/08	1. da dos -	Votação Req. Inversão Ordem Dia - 09/08	2. da do	Votação Req. Encerramento da Discussão - 09/08	3.	Votação Req. do Parecer - 09/08	4.
PMDB	100%	-		100%		100%		100%	
PT	100%	-		-		-		100%	
PP	-	100%		-		100%		80%	
PR	100%	-		75%		-		80%	
PSDB	83%	-		-		-		100%	
DEM	100%	-		-		50%		100%	
SD	-	-		-		100%		100%	
PRB	100%	-		-		-		-	
PTB	50%	100%		-		50%		50%	
PDT	-	-		-		-		100%	
PTN	100%	-		-		-		100%	
PCdoB	100%	100%		100%		-		100%	
PSC	-	100%				100%		100%	
PHS	-	-		-		-		-	
PPS	-	-		-		100%		100%	
Pros	100%	-		-		-		-	
PV	-	-		-		0%		100%	
Rede	100%	100%		100%		100%		100%	
Psol	100%	-		-		-		100%	
PEN	-	-		-		-		-	
PRP	-	-		-		-		-	
PRTB	-	-		-		-		-	
PSB	100%	67%		100%		100%		67%	
PSD	-	-		100%		100%		100%	

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração Própria

<sup>221</sup> Considerou-se apenas os parlamentares presentes em cada votação (votos efetivos), desconsideradas as obstruções e as situações nas quais o líder liberou a bancada.

Tabela 3 - Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) nas Votações Nominais na Comissão Especial

<b>Votação</b>	<b>IFLP</b>
Votação de Requerimento de Retirada de Pauta - 04/10	95%
Votação 1. Votação do Requerimento de Inversão da Ordem dos Trabalhos - 06/10	95%
Votação 2. Votação do parecer da PEC nº 241/16 - 06/10	97%
Votação 3. Votação da Emenda nº 19, objeto do Destaque nº 5, da Bancada do PT - 06/10	97%
Votação 1. Votação do Requerimento de Encerramento de Discussão - 18/10	100%
Votação 2. Votação do Requerimento de Inversão da Ordem dos Trabalhos - 18/10	100%
Votação 3. Votação da Redação para o Segundo Turno – 18/10	96%

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Tabela 4 - Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) nas Votações Nominais na Comissão Especial, por partido

<b>Partido</b>	<b>Votação Retirada de Pauta - 04/10</b>	<b>Votação 1. Inversão da Ordem da Ordem Trabalhos - 06/10</b>	<b>Votação 2. Parecer da PEC 241/16 - 06/10</b>	<b>Votação 3. Emenda nº 19 - 06/10</b>	<b>Votação 1. Encerramento de Discussão - 18/10</b>	<b>Votação 2. Inversão da Ordem Trabalhos - 18/10</b>	<b>Votação 3. Redação para o Segundo Turno - 18/10</b>
PMDB	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PT	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%
PP	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PR	100%	-	100%	100%	100%	-	100%
PSDB	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DEM	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
SD	-	-	100%	100%	-	-	100%
PRB	-	100%	100%	100%	-	100%	100%
PTB	100%	-	100%	100%	-	-	100%
PDT	100%	100%	100%	100%	-	-	100%
PTN	-	100%	100%	100%	-	-	100%
PCdoB	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%
PSC	100%	100%	100%	100%	100%	-	-
PHS	-	-	100%	100%	-	-	-
PPS	-	-	100%	100%	-	-	-
Pros	100%	-	100%	100%	-	100%	100%
PV	-	-	-	-	-	-	-
Rede	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PEN	-	-	-	-	-	-	-
PRP	-	-	-	-	-	-	-
PSB	50%	50%	50%	50%	100%	-	50%
PSD	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.

Tabela 5 - Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) nas Votações Nominais no Plenário da Câmara dos Deputados

<b>Votação</b>	<b>IFLP</b>
Votação 1: Dispensa de Interstício	97%
Votação 2: Votação pelo Processo Nominal de todos os REQs	96%
Votação 3: Retirada de Pauta	95%
Votação 4: Encerramento da Discussão	96%
Votação 5: Prorrogação da Sessão por 1 hora	94%
Votação 6: Retirada de Pauta	96%
Votação 7: Votação Artigo por Artigo	96%
Votação 8: Votação em Globo da Admissibilidade dos Destaques Simples	96%
Votação 9: substitutivo da Comissão Especial - Primeiro Turno	93%
Votação 10: Emenda Aglutinativa N° 5	93%
Votação 11: Emenda Aglutinativa N° 6	95%
Votação 12: Destaque 5	93%
Votação 13: Retirada de Pauta	95%
Votação 14: Destaque 12	96%
Votação 15: Destaque 4	93%
Votação 16: Destaque 7	95%
Votação 17: Destaque 3	95%

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Tabela 6 - Índice de Fidelidade à Posição do Líder Partidário (IFLP) nas Votações Nominais no Plenário da Câmara, por partido

Partido	Votação 1: Dispensa de Interstício	Votação 2: Votação pelo Processo Nominal de todos os REQs	Votação 3: Retirada de Pauta	Votação 4: Encerramento da Discussão	Votação 5: Prorrogação da Sessão por 1 hora	Votação 6: Retirada de Pauta	Votação 7: Votação Artigo por Artigo	Votação 8: Votação em Globo da Adm. dos Destaques Simples	Votação 9: Substitutivo do da CE - Primeiro Turno	Votação 10: Emenda Aglutinativa Nº 5	Votação 11: Emenda Aglutinativa Nº 6	Votação 12: Destaque 5	Votação 13: Retirada de Pauta	Votação 14: Destaque 12	Votação 15: Destaque 4	Votação 16: Destaque 7	Votação 17: Destaque 3
PMDB	100%	100%	98%	100%	98%	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	97%	97%	98%	98%
PT	98%	98%	100%	98%	100%	100%	100%	100%	98%	98%	100%	98%	100%	100%	100%	96%	100%
PP	100%	100%	100%	97%	100%	100%	100%	100%	95%	100%	97%	100%	100%	100%	100%	100%	93%
PR	95%	97%	95%	92%	90%	90%	93%	94%	93%	91%	94%	95%	95%	91%	91%	95%	90%
PSDB	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DEM	95%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	96%	94%	95%	95%	100%	100%	95%	100%	100%
SD	92%	100%	90%	100%	100%	100%	91%	92%	92%	92%	92%	92%	92%	92%	92%	92%	100%
PRB	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PTB	93%	89%	91%	93%	83%	83%	93%	93%	93%	92%	92%	93%	100%	100%	93%	93%	89%
PDT	73%	75%	69%	77%	11%	11%	70%	60%	65%	64%	69%	73%	67%	69%	81%	71%	67%
PTN	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PcdB	100%	100%	100%	100%	71%	71%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PSC	100%	80%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PHS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	83%	100%	100%
PPS	100%	100%	100%	100%	80%	80%	100%	100%	57%	100%	100%	100%	100%	100%	60%	100%	100%
Pros	67%	67%	67%	67%	83%	83%	75%	80%	57%	60%	67%	67%	67%	60%	60%	67%	67%
PV	100%	100%	100%	100%	67%	67%	83%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	83%	100%	100%
Rede	100%	50%	50%	100%	100%	100%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PEN	67%	67%	67%	50%	50%	50%	67%	50%	67%	67%	100%	67%	67%	67%	100%	67%	100%
PRP	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	-	100%	100%	-	100%	100%	100%	100%
PSB	77%	95%	91%	88%	96%	96%	94%	89%	69%	73%	74%	77%	81%	86%	81%	78%	87%
PSD	97%	100%	95%	100%	96%	96%	97%	96%	97%	93%	96%	97%	97%	97%	88%	97%	93%
PTdB	67%	50%	0%	50%	0%	0%	67%	67%	67%	0%	50%	67%	67%	67%	50%	50%	50%
PSL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PMB	50%	100%	50%	100%	0%	0%	50%	100%	50%	50%	50%	50%	50%	100%	50%	50%	Não orientou
Psol	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração Própria.