

Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em
Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014.

Mesa 16: O processo constituinte brasileiro de 1985-88

**Retomando o poder sobre a bolsa: o aumento do poder Legislativo sobre o
orçamento durante a década de 1980.**

Gabriel Bento Madeira
(DCP/USP e NUPPs/USP)

São Paulo

2014

Retomando o poder sobre a bolsa: o aumento do poder Legislativo sobre o orçamento durante a década de 1980.

Resumo:

Com este trabalho visamos identificar como se deu a recuperação da capacidade dos legisladores de influenciar a divisão e/ou participar da orçamentação pública federal, ou seja, para utilizar os termos de Madison, recuperar o *poder sobre a bolsa* após o regime autoritário. Se a Constituinte de 1987/88 deve ser considerada o ponto chave para esta discussão, como veremos, a retomada do poder parlamentar sobre os recursos públicos teve início antes do processo que deságua na Carta de 88, principalmente pela descoordenação econômica causada pelo regime. O argumento aqui é que a retomada é consequência do enfraquecimento de um modelo deslegitimado, da necessidade de se corrigir uma crise econômica, da abertura ao governo civil e, enfim, ao poder constituinte.

Introdução

Que papel os constituintes de 1987/88 atribuíram ao Poder Legislativo sobre o orçamento público? Para tal designação houve aprendizado do passado recente (autoritário) e remoto (populista)? Tentaremos neste texto responder estas duas questões. Para tanto, recuperamos, na segunda parte, a importância que o orçamento tem para a disputa de recursos e representação política e também qual sua importância para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo, como alocação de recursos e fiscalização da execução orçamentária. As prerrogativas constitucionais foram, em grande parte, diferentes ao longo da história brasileira, por isso deve-se levar em consideração os antecedentes da Constituinte, no que se refere ao problema orçamentário. Na terceira parte do texto, reconstruímos os aspectos principais das atribuições legais, separando os períodos conforme a designação de Rocha (2009) para cada solução adota nas respectivas constituições, a saber: *i. populista – de participação quase irrestrita; ii. autoritária – grandes limitações à participação e iii. responsável, a*

solução de 1988, com planejamento, hierarquia e participação restrita dos parlamentares. Por fim, retomamos a discussão sobre a construção institucional orçamentária brasileira, com a tentativa de explicar que, diferentemente de grande parte das questões envolvidas na Assembleia Constituinte, a orçamentária tem seu esboço feito ao longo da década de oitenta, devido principalmente a falência do estado (*status*) autoritário em manter sob controle as finanças públicas.

A importância do poder sobre a bolsa

The House of Representatives can not only refuse, but they alone can propose the supplies requisite for the support of Government. They, in a word, hold the purse; that powerful instrument by which we behold, in the history of the British Constitution, an infant and humble representation of the People gradually enlarging the sphere of its activity and importance, and finally reducing, as far as it seems to have wished, all the overgrown prerogatives of the other branches of the Government. This power over the purse may, in fact, be regarded as the most complete and effectual weapon, with which any Constitution can arm the immediate Representatives of the People, for obtaining a redress of every grievance, and for carrying into effect every just and salutary measure.

James Madison n' *O Federalista* número 58 (Fairfield, 1989)

No trecho citado acima, Madison argumenta em favor dos parlamentares manterem o poder sobre a bolsa, sendo para ele a arma mais poderosa que os representantes do povo pode ter, pois é poder de aprovar e rejeitar, exigir que se atenda demandas determinadas. Por que este é um debate importante? O orçamento é o instrumento de política econômica mais importante do Governo e fornece uma declaração abrangente das prioridades da nação. Como representante do povo, o Parlamento é o local apropriado para garantir que o Orçamento corresponda às necessidades do país com os recursos disponíveis. Esta capacidade é especialmente crucial, onde o principal desafio é a revisão das prioridades dentro e entre poderes.

Em praticamente todos os países aceita-se que o executivo tem um mandato para preparar o orçamento, uma vez que possui as informações mais abrangentes em que a receita base e as decisões de despesa. O papel do Legislativo é exercer a supervisão e autorizar o Executivo a aumentar as receitas e dispender recursos. Tendo isto em vista,

tal função é primordial para assegurar a independência e a fiscalização entre os poderes. Este tipo de fiscalização remonta aos primórdios da estrutura parlamentar quando se deu a criação de um Poder independente – na figura do Parlamento – com fins de fiscalizar os gastos do soberano.

Contudo, se hoje o Brasil se enquadra neste modelo, o mesmo não se pode dizer para os períodos anteriores. Como os principais estudos sobre a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 revelaram (Rocha, 2009; Limongi; 2008; Praça. 2008 e 2013), os debates sobre quais instituições adotar foi baseado em grande parte considerando o passado recente, autoritário, e remoto, populista. Passaremos em revista em seguida este dois períodos, evidenciando suas fragilidades.

O orçamento a parti de 1946 e o diagnóstico da crise de 1964

Com a Constituição de 1946, após anos sem participarem da decisão sobre o destino do dinheiro público, os constituintes elaboram uma maneira em o Legislativo pudesse tem poder sobre o orçamento. Atribuiu-se ao Executivo a apresentação do respectivo projeto de lei, e ao Legislativo a sua aprovação, que agora poderia apresentar emendas de maneira quase irrestrita.

Consolida-se neste período a instituição de um sistema orçamentário de cunho federal. Resultou na Constituição a vinculação de percentuais dos tributos arrecadados, com destinação obrigatória ao Nordeste, tendo em vista o combate a seca. “O percentual não seria nunca inferior a três por cento”¹. Esta ação regionalizada presente na Carta de 1946, não se referia exclusivamente ao Nordeste. A região amazônica também foi posta em situação párea a do Nordeste como lugar de “aplicação maciça de recursos oriundos da receita federal. A diferença entre o Nordeste e a Amazônia, relativa à ajuda federal, é que se previa para a região nordestina um plano permanente, ao passo que para a região amazônica o plano seria temporário, com a duração de vinte anos”, e os autores concluem:

O Nordeste ficava, pois altamente aquinhado pela Constituição de 1946, como área de convergência de recursos federais, num montante de quatro por cento da renda tributária da

¹ A este respeito, ver Bonavides e Andrade (1991: 412-413).

União e que deveriam ser aplicados, planejadamente, já através de obras e serviços de assistência econômica e social.

Com a implantação de um regime democrático, seria de se esperar que o resultado final do processo decisório neste período refletisse uma posição equilibrada entre os poderes, onde cada fase da elaboração da peça orçamentária estivesse altamente associada à fase imediatamente anterior, o que vale dizer que as dotações aprovadas pelo Congresso dependessem das dotações propostas pelo Executivo, já que este tinha poder de iniciativa, e as dotações executadas estivessem altamente associadas às decisões tomadas pelo Congresso. Porém, como afirma Lima Júnior (1977):

O fato é que uma situação equilibrada de poder, ou seja, situação em que os atores envolvidos possuem igualdade de condições para manifestar interesses e prioridades, não os leva, necessariamente, a manifestarem preferências semelhantes apenas condicionados por requisitos legais e formais. Alternativamente: o fato de os atores possuírem poder relativos comparável não garante a natureza consensual da decisão final.

Ao contrário, este período revela clivagens ideológicas contundentes nas relações entre Executivo e Legislativo, concomitante a pluralização da sociedade brasileira, tendendo a literatura a ver no Executivo a representação de forças inovadoras e no Congresso o reduto do conservadorismo. A este respeito, para ficar em dois exemplos destacados, o economista Roberto Campos, que fez parte do regime autoritário, tanto dando apoio ao golpe em 1964, quanto ocupando cargos importantes, como ministro do Planejamento de Castelo Branco, disse que “o Congresso havia se transformado em engenho de inflação ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em ‘fator de distorção’ de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas”². De outro lado, o argumento do também economista Celso Furtado é de que o Congresso era conservador, principalmente por causa dos parlamentares que vinham do Norte e Nordeste, pois tinham comportamento localista, voltado a seus redutos, e isto seria o principal “obstáculo” para que o Executivo realizasse a modernização necessária ao país (Furtado, 1965)³.

² Este trecho é citado por Praça (2008: 119); Rocha (2009:46) e (2008: 58), e Ames (1986: 177) também fazem referência ao mesmo diagnóstico de Campos.

Já que o período foi marcado por ampla incorporação de diversas camadas populares ao sistema político relativamente aberto e competitivo, seria de se esperar que o nível da alta administração pública brasileira se refletissem a discussão política aberta e a defesa de interesses conflitantes. Em suma, se se verifica a tese do Executivo modernizador e do Legislativo conservador, a política orçamentária, dada sua centralidade na vida político-econômica, deveria refletir mais geral⁴.

Uma das argumentações principais da coalizão que articula o golpe em 1964 era a de que justamente os parlamentares impediam o desenvolvimento do país, pois não agiam em prol da eficiência econômica nacional, mas sim do interesse próprio, *fisiológico*, de autopreservação no poder.

Solução autoritária: concentração das decisões

A Constituição de 1967 dos governos militares retira quase todo o poder do Legislativo na elaboração do orçamento, cabendo-lhe apenas endossar automaticamente a proposta do Executivo. Nessa Carta, há praticamente a explicitação da exclusão parcial à atuação dos legisladores em áreas financeiras e orçamentárias, pois elimina a chance de emendas ao orçamento de que pudesse aumentar, alterar ou modificar o orçamento, o que na prática amarrava as mãos dos parlamentares. As emendas passaram a ser apresentadas exclusivamente nas comissões, alterando radicalmente o processo legislativo-orçamentário, antes baseado na apresentação das emendas em Plenário, para posterior envio à comissão. As proposições que permitissem gastos só eram avaliadas pelo Plenário, sem debate, a não ser se um terço dos membros da Casa pedisse recurso, mas como a Casa era controlada por apoiadores do regime, tal ação era inviabilizada. Assim, a predominância do Executivo na questão orçamentária se solidificou não

³ Curioso notar que é justamente por estarem cumprindo os preceitos da Constituição que os parlamentares são criticados.

⁴ Mais tarde Santos (1995) refutaria em parte a hipótese do legislativo como “obstáculo”. Para o autor inexistia “diferenças sistemáticas entre o comportamento dos deputados representantes de regiões mais ou menos industrializadas, se esse comportamento for definido pelo tipo de leis que o deputado propõe e aprova. Vale dizer, se houve bloqueio à continuidade do processo de desenvolvimento econômico, isto não pôde ser observado na produção legislativa dos deputados” (p. 460-461).

apenas pelo poder exclusivo de iniciativa, mas também pela impossibilidade prática de o Legislativo realizar modificações nas propostas orçamentárias.

O artigo 62 da Constituição de 1969, ao definir a extensão do orçamento federal, já dizia “o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento”.

O Parlamento não participava da definição do programa de trabalho das entidades da administração indireta, então fixados através dos “Orçamentos Próprios”, aprovados por atos do Poder Executivo e enfrentava várias limitações ao acompanhamento das ações da administração pública.

Estes “orçamentos próprios” fazem parte do que Rocha (2008) chama de sistema de orçamentos múltiplos, mais uma forma de alijar os parlamentares das decisões públicas. Consistiam no orçamento monetário, a cargo do Banco do Brasil, o orçamento da previdência social (SINPAS, isto é, Sistema Nacional de previdência e Assistência Social), os orçamentos das empresas públicas e o orçamento fiscal, sendo que apenas este último era enviado para a chancela do Congresso. Além disso, a prestação anual de contas do Presidente ao Congresso era aprovada sem parecer crítico, o que demonstra também a fragilidade da fiscalização do Congresso (Pessanha, 2003).

Entre as entidades “auto-suficientes” estavam as sociedade de economia mista, as entidade financeiras oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc.) e as autarquias previdenciárias do grupo SINPAS (INPS, INAMPS, IAPAS, etc.). Tornado obrigatório pela Lei de Reforma Bancária (Lei nº 4595/dezembro 1964), que criou o Conselho Monetário Nacional e Banco Central (este em substituição à Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC), o orçamento monetário fixava anualmente tetos para as contas das chamadas autoridade monetárias – operações de crédito extra-orçamentárias administradas pelo Banco Central, Banco do Brasil e bancos comerciais.

Tendo em vista essa multiplicidade de orçamentos, ficava difícil calcular a necessidade total de recursos fiscais, sobretudo quando somente o orçamento da União era preparado com a devida antecipação.

A cobertura de encargos, ou sobra de recursos, dos demais orçamentos era acomodada ao longo do exercício financeiro pelo Executivo, através do remanejamento de verbas, ou do aumento de endividamento, ou através da simples emissão por meio das autoridade monetárias. Ademais, a Lei Complementar nº 12 (novembro de 1971) delegava ao Banco Central a administração da dívida mobiliária da União, autorizando-o a colocar e a resgatar títulos do Tesouro Nacional, independentemente de essas operações constatarem do orçamento fiscal. Os demais orçamentos, o previdenciário, o das estatais e o dos bancos oficiais, desde 1979, com a criação da Secretária Especial de Controle das Estatais – SEST, passaram a ser consolidados no Plano de Dispendio Global e a ser aprovados por decretos do Executivo no início de cada exercício financeiro.

Era fixado pelo Executivo o orçamento de custeio das atividades dos demais poderes.

A participação do Congresso Nacional limitava-se a aceitar ou rejeitar a proposta – o que poderia ser arriscado, dado o cenário constrangedor da época, com cassações, perseguições e torturas. Durante esse período, a única ação de destaque do Parlamento, em termos de dispêndio orçamentário, era a de utilizar uma pequena parte dos recursos para dedicar a entidades privadas de utilidade pública, por meio das subvenções sociais.

O processo orçamentário passou a ter aprovação por decurso de prazo (art. 68): quatro meses para a proposta orçamentária no Congresso Nacional; sessenta dias para votação pela Câmara; trinta dias para votação pelo Senado; trinta dias para revisão pela Câmara.

O processo orçamentário *stricto sensu*, desde 1969, não mais se apresenta como atribuição constitucional – e, por consequência, regimental, da Câmara ou do Senado, mas sim do Congresso Nacional. A Emenda Constitucional no 1 de 1969, que alterou a Constituição de 1967, designou a apreciação das leis orçamentárias pelas duas casas ao mesmo tempo, em uma comissão misto. Contudo, permaneceu a apreciação em separado dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários).

Diferentemente da alegada “eficiência econômica” que a centralização burocrática poderia gerar, ainda mais sem o “obstáculo político”, o conjunto de programas e orçamentos não hierarquizados, acabou por resultar profunda

descoordenação, causadora de déficit fiscal, dívida externa e inflação, em um processo em que Conceição Tavares (1985) “grande salto para o caos”.

Redemocratização, também do orçamento

A partir do momento em que regimes autocráticos começam a dar sinais de fraqueza e o processo de transição começa a se desenvolver, os atores relevantes começam a expressar seus interesses (Guillermo & Schmitter, 1988). Quem são os atores relevantes que agem e interagem neste processo? Como elaboram suas estratégias no momento que interagem entre si? O resultado do processo constituinte é fruto desta interação. Na ANC a interação que tiveram entre si resultou no arranjo constitucional que temos hoje.

Transições a partir de regimes autoritários envolvem muito mais incerteza, dada a expansão da arena política com a incorporação de novos atores no processo, a ponto que o resultado seja muito mais indeterminado estruturalmente, caracterizado por um alto grau de incerteza, pois ninguém sabe ao onde e como terminará o processo. Depende de como os atores envolvidos no processo de escolha as fazem em momentos críticos. Eles são levados a tomarem a decisão, elaborar suas estratégias e interagirem com os outros atores envolvidos.

Já em 1985, inicia-se o processo de redefinição das relações institucionais entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, do que resulta considerável ampliação da abrangência do orçamento da administração federal e correção de distorções. Na sistemática anterior, parcelas significativas das despesas federais não eram incluídas no orçamento federal, mas em outros orçamentos, conforme dito anteriormente.

O então secretário do Ministério da Fazenda, Maílson da Nóbrega organiza “entre 1983 e 1984 (...) estudos para reformulação das finanças públicas. Foram envolvidos mais de 150 profissionais dos mais importantes órgãos e bancos federais.”⁵.

⁵ Cf. site do próprio Nóbrega - http://www.mailsondanobrega.com.br/linha_do_tempo.php

Na Assembleia Nacional Constituinte, o orçamento tem parte na “Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças” e mais especificamente, na Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.

A Constituição de 1988 mantém o processo orçamentário na esfera congressual (art. 166), limitando a atuação bicameral do Legislativo à apreciação das medidas provisórias que veiculem crédito extraordinário (art. 167, § 3o), para em sequência serem submetidas aos Plenários de ambas as Casas.

Finalmente, na Constituição de 1988, como veremos a seguir, a questão da divisão dos poderes do Estado vai merecer atenção particular dos constituintes. O Congresso Nacional passou a ser investido de uma série de prerrogativas e competências, com vistas a uma efetiva participação no processo de definição e fiscalização da execução dos planos e orçamentos. A fim de evitar a repetição de erros do passado, a prerrogativa de apresentação de emendas à lei orçamentária e aos créditos adicionais foi restabelecida com algumas limitações.

As limitações anteriores quanto à criação de despesas foram em parte mantidas, assim como a proibição de emendas que criem ou aumentem despesa em projetos de iniciativa privativa dos poderes (arts. 61 e 63) e a exigência de se indicarem as fontes de recursos para o atendimento de emendas ao orçamento (art. 166, § 3o).

No campo estritamente orçamentário, os parlamentares do período de neutralização do Parlamento levaram às grandes mudanças promovidas pela Constituição de 1988. Da constituinte resultou um novo conjunto de normas complexas para regulamentar o processo decisório do orçamento federal (Praça, 2008; Rocha, 2008)). Foram criados três instrumentos institucionais responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Pela Constituição, esta tríade se liga hierarquicamente em diferentes etapas. As metas e diretrizes definidas pelo PPA e pela LDO são utilizadas pelo Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária – PLO. Este projeto de orçamento estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subsequente, ou seja, a proposta detalha programas e atividades específicas que devem estar de acordo com os dois instrumentos mencionados. A Presidência da República está obrigada a enviar para o Congresso o PLO até 30 de agosto e o prazo que este tem para emendar e aprovar o

projeto se estende até 15 de dezembro. O exame da proposta é realizado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, sendo em seguida apreciado pelas duas Casas do Congresso. O PLO, posteriormente, é devolvido ao Executivo para sanção, com ou sem vetos.

A nova Carta também amplia a possibilidade de fiscalização do gasto público, mediante a ação da Comissão Mista de Orçamento e do fortalecimento do Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Legislativo. Estes tem sua composição alterada, pois ao invés do Executivo indicar todos os seus membros, como previa a Constituição de 1967, dois terços serão escolhidos diretamente pelo Legislativo. O outro terço será indicado pelo Executivo mas somente entre auditores e membros do ministério público, indicados em lista tríplice pelo próprio TCU.

Balanço:

Como se pode observar no Quadro 1, abaixo, houve, após a queda de Getúlio Vargas em 1945, muita participação dos parlamentares, o que resultou em críticas devido as dificuldades para o Presidente e ao diagnóstico de déficit fiscal. Em seguida, com os militares, houve a centralização, conforme Souza (1988: 566) das “decisões econômicas e sociais nos superministérios da Fazenda ou do Planejamento”⁶, gerando a quase ausência de participação legislativa no processo. A solução de 1988 é de então, tentar equilibrar a participação com planejamento e ausência de déficit econômico, com retomada da apreciação das contas do Presidente, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Quadro 1: Desenhos orçamentários no Brasil, 1946-1998

⁶ O próprio ex-presidente Ernesto Geisel caracteriza Delfim Neto como “todo poderoso” (p. 211), que “Delfim era muito centralizador dos assuntos relativos a economia” (p. 222) e que “dominava completamente e qualquer outro ficava apagado” (p. 317). Ver D’araujo e Castro (1997).

	CF/1946	Regime Militar (1967/1969)*	CF/1988 (1988)
Legislativo pode emendar orçamento?	Sim, quase sem limites	Não	Sim, com limites
Apenas uma casa legislativa analisa orçamento?	Não	Sim	Sim
Apenas uma comissão legislativa analisa orçamento?	Não	Sim	Sim
Comissão orçamentária é autônoma em relação ao plenário?	Pouco	Sim	Regimento Interno determinará**
Controle externo I: Congresso nomeia ministros do TCU?	Não (atribuição do Presidente)	Sim	Sim (2/3)
Controle externo II: Congresso aprecia as contas do Presidente da República?	Não	Sim	Sim

Fontes: Praça, 2009; CF de 1988.

* Constituição Federal de 1967 e Emenda Constitucional 1/1969

** A Resolução 1/1991 do Congresso Nacional estipulou que parecer da Comissão Mista de Orçamento sobre emendas seria conclusivo e final, salvo manifestação de 1/10 do plenário de ambas as casas legislativas.

Se nas preocupações principais, como a da governabilidade, os constituintes remontavam ao período que se inicia em 1946 e tem um desfecho trágico em 1964 devido a uma crise de paralisia decisória, na questão orçamentária a preocupação principal era com o passado recente, de forte constrangimento à participação parlamentos na divisão do “bolo” de recursos públicos. Assim, sem desconsiderar o passado, de “solução populista”, os constituintes desenham Carta de maneira que favoreça a participação dos dois poderes, em uma situação de equilíbrio.

Bibliografia

Ames, Barry. "O congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário." *Dados* 29.2 (1986): 177-205.

Bonavides, Paulo e Paes de Andrade. *História Constitucional do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

Conceição Tavares, Maria da, e José Carlos de Assis. *O grande salto para o caos: a economia política ea política econômica do regime autoritário*. J. Zahar Editor, 1985.

D'araujo, Maria Celina, and Celso Castro. "Ernesto Geisel." *Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas* (1997).

Fairfield, Roy P (Ed). *The Federalist papers*. Baltimore: Fohns Hopkins University, 1989.

Furtado, Celso. "Os Obstáculos políticos ao desenvolvimento econômico do Brasil." *Revista Civilização Brasileira. Rio de Janeiro* 1 (1965): 39-60.

Giuberti, Ana Carolina. *Instituições orçamentárias e política Fiscal no Brasil: governo federal – 1965 a 2010*. Tese (Doutorado). São Paulo, FEA-USP, 2012.

Lima Junior, Olavo Brasil de. "Mudança política e processo decisório: análise da política orçamentária brasileira." *Dados* 14 (1977): 141-163.

Limongi, Fernando. "O Poder Executivo na Constituição de 1988." In: Ruben George Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão. (Org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. 1 ed. São Paulo: Editora Hucitec, v. 1, p. 23-56, 2008.

O'Donnell, Guillermo, and Philippe C. Schmitter. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Vértice, 1988.

Pessanha, Charles. "O Congresso Externo sob Controle das Contas do Tribunal Nacional." *Revista Insight Inteligência*. (2003): 120-129.

Praça, Sérgio. "Processo orçamentário: antecedentes, debates constituintes e mudanças após 1988". In: Simone Diniz; Sérgio Praça. (Org.). *Vinte anos de Constituição*. Paulus, 2008.

_____. "Narrativa analítica de instituições orçamentárias: prerrogativas de emendamento, 1964-2006." *Revista On-Line Liberdade e Cidadania*, v. 2, p. 1-21, (2009).

Rocha, Antonio Sérgio Carvalho. "As partes e o todo: congresso nacional, executivo e o problema do orçamento no Brasil." *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais* 34 (2008).

_____. "A Assembleia Nacional Constituinte e 'problema do orçamento' no Brasil" Em Jefferson O. Goulart. (Org.). *As Múltiplas Faces da Constituição Cidadã*. 1aed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

Santos, Fabiano. "Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1959-1963." *Dados* 38.3 (1995): 459-496.

Silva, Maria da Conceição. "O orçamento brasileiro: seu processo atual e as reformulações propostas no projeto constitucional." *Textos para discussão interna N°123*, IPEA, (1987).

Souza, Maria do Carmo Campello de, "A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles." Em Alfred Stepan. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra (1988): 562-628.