

PUBLICAÇÃO EXPRESSA

RELATÓRIO DE PESQUISA

O LEGISLATIVO NA ALOCAÇÃO DO ORÇAMENTO: ENTRE REGRAS FORMAIS E PRÁTICAS INFORMAIS

Equipe técnica:

Manoel Leonardo Santos

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Email: <manoel.leonardo.santos@gmail.com >.

Acir Almeida

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea). E-mail: <acir.almeida@ipea.gov.br>.

Produto editorial:

Relatório de Pesquisa

Cidade:

Brasília/DF

Editora:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano:

2026

Edição:

1ª

O Ipea informa que este texto é uma publicação expressa e, portanto, não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti

ipea

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

PEDRO CARVALHO DE MIRANDA

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

LETÍCIA BARTHOLO DE OLIVEIRA E SILVA

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

SHEILA CRISTINA TOLENTINO BARBOSA

Coordenadora-Geral de Imprensa e

Comunicação Social

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

O LEGISLATIVO NA ALOCAÇÃO DO ORÇAMENTO: ENTRE REGRAS FORMAIS E PRÁTICAS INFORMAIS ^{1,2}

SINOPSE

Este relatório investiga como instituições informais podem emergir em resposta a reformas que restringem formalmente os poderes orçamentários do Legislativo, a partir da análise comparativa de três casos — Equador, Colômbia e Chile. O estudo parte da hipótese de que reformas que reduzem os poderes alocativos do Legislativo, quando implementadas em descompasso com os incentivos políticos dos parlamentares, tendem a induzir a emergência de mecanismos alternativos de influência sobre a alocação de recursos. Nessa perspectiva, o diagnóstico predominante de que o Congresso brasileiro detém poderes orçamentários excessivos e de que a solução consiste em restringi-los formalmente dedica pouca atenção tanto à experiência comparada quanto ao papel das instituições informais.

O estudo combina três estratégias analíticas. No plano teórico, mobiliza a literatura sobre o problema de recurso de uso comum, sobre delegação orçamentária e sobre instituições informais. No plano empírico, combina uma análise comparativa dos poderes orçamentários formais em uma amostra de 124 democracias com a avaliação, para 18 democracias presidenciais latino-americanas, da relação entre esses poderes e o particularismo parlamentar. No plano qualitativo, examina em profundidade os casos do Equador, da Colômbia e do Chile, selecionados por reunirem as condições em que, segundo o modelo teórico desenvolvido no relatório, é mais provável a emergência de instituições informais de alocação orçamentária.

A análise comparativa mostra que os poderes formais do Congresso brasileiro ocupam posição próxima à mediana da distribuição internacional. Os estudos de caso comparados revelam que reformas constitucionais que restringiram os poderes alocativos do Legislativo em descompasso com os incentivos políticos dos parlamentares foram seguidas da emergência de instituições informais ou infraconstitucionais que redistribuíram, em diferentes graus, o controle sobre a alocação orçamentária. As *coaliciones fantasma* no Equador, os *cupos indicativos* na Colômbia e as *glosas presupuestarias* no Chile diferem quanto ao seu grau de

¹. Este trabalho faz parte do Termo de Execução Descentralizada (TED) n° 3/2024, celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços – MDIC, por intermédio da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória.

². Os autores agradecem as contribuições de colegas das Diretorias de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia e de colegas da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Eventuais erros e omissões remanescentes são de exclusiva responsabilidade dos autores.

institucionalização e opacidade, mas compartilham uma lógica funcional comum: permitem que parlamentares exerçam influência sobre a alocação do gasto sem alterar formalmente as restrições constitucionais que limitam sua atuação. Todos esses mecanismos operam, contudo, fora dos canais formais de transparência e controle, ainda que em graus distintos, produzindo externalidades negativas difíceis de conter.

A principal implicação para o caso brasileiro é que reformas institucionais que ignoram os incentivos que tornam determinado regime alocativo atraente para uma maioria parlamentar tendem a ser contornadas e que os mecanismos alternativos que emergem em resposta tendem a ser menos transparentes e menos controláveis do que os instrumentos formais que substituem. O debate sobre reforma orçamentária se beneficiaria, portanto, de menos ênfase na simples redução dos poderes formais do Congresso e de maior atenção à compatibilidade entre o desenho institucional e os incentivos políticos dos parlamentares, condição da qual depende a efetividade e a sustentabilidade de reformas destinadas a disciplinar a alocação do gasto público.

Palavras-chave: poderes orçamentários do Legislativo; instituições informais; delegação orçamentária; reforma orçamentária; análise comparativa; América Latina.

1 INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta uma análise institucional comparativa da evolução dos poderes orçamentários do Legislativo no Equador, na Colômbia e no Chile, com ênfase nas instituições informais que emergiram em resposta a restrições formais a esses poderes. O exame dessas experiências de mudança institucional visa contribuir para o debate sobre reforma orçamentária no Brasil. Nos três casos analisados, reformas constitucionais reduziram os poderes do Legislativo sobre a alocação do gasto público e foram posteriormente seguidas pela emergência de novas instituições — informais ou infraconstitucionais — que restauraram, ao menos em parte, os poderes anteriormente suprimidos. Compreender essas trajetórias e identificar o que sua variação revela sobre as condições que determinam a efetividade de reformas dessa natureza constitui o objetivo central deste relatório.

1.1 Contexto e objetivo

Desde 2014, o processo orçamentário brasileiro vem passando por mudanças relevantes, todas orientadas para ampliar o protagonismo do Legislativo na alocação de recursos públicos. Essas transformações têm estimulado intenso debate acerca da necessidade de rever o desenho institucional vigente, com o objetivo de restringir novamente a atuação parlamentar e restabelecer maior protagonismo do Executivo. A nosso ver, entretanto, esse debate apresenta duas limitações importantes que motivam a análise comparativa desenvolvida neste relatório.

A primeira consiste na atenção quase exclusiva às regras formais do processo orçamentário, com pouca consideração ao papel desempenhado por instituições informais. Como observam Helmke e Levitsky (2006) e Scartascini e Stein (2009), essas instituições — entendidas como regras compartilhadas, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e aplicadas por canais não oficiais — ocupam papel particularmente relevante nos sistemas políticos latino-americanos, inclusive na dinâmica orçamentária. Desconsiderá-las pode conduzir a uma compreensão incompleta dos mecanismos que estruturam a distribuição de recursos públicos e da influência efetivamente exercida pelos diferentes atores envolvidos.

A segunda limitação decorre da reduzida atenção à natureza essencialmente endógena das próprias instituições orçamentárias. Como, em democracias, compete ao próprio Legislativo definir a extensão de seus poderes sobre a formulação e aprovação do orçamento, reformas que alteram essa distribuição de competências não constituem restrições externas ao sistema político, mas escolhas produzidas pelos próprios atores cujos incentivos pretendem disciplinar. Disso decorre que a efetividade dessas reformas depende não apenas de seus

objetivos normativos, mas também de sua compatibilidade com os incentivos e preferências da maioria parlamentar.

Os casos do Equador, da Colômbia e do Chile foram selecionados precisamente porque evidenciam essas duas limitações de forma particularmente clara. Em cada um deles, reformas constitucionais reduziram significativamente os poderes orçamentários do Legislativo; em seguida, contudo, surgiram mecanismos alternativos que restauraram parte da influência parlamentar sobre a alocação do gasto público. A comparação entre essas experiências permite investigar não apenas por que tais mecanismos emergem, mas também por que assumem formatos distintos em diferentes contextos institucionais.

1.2 Pergunta de pesquisa e abordagem analítica

Este estudo investiga se a restrição formal dos poderes orçamentários do Legislativo está associada à emergência de mecanismos informais ou infraconstitucionais de alocação de recursos e, em caso afirmativo, sob quais condições esses mecanismos assumem formatos distintos.

A relevância dessa questão decorre do fato de que a literatura sobre instituições informais mostra que a emergência de mecanismos dessa natureza não é, em si, surpreendente. Em contextos caracterizados por elevada fragmentação partidária e fortes incentivos particularistas, práticas informais podem desempenhar funções estabilizadoras importantes, viabilizando a governabilidade e acomodando interesses políticos que as regras formais deixam de atender. O problema é que essas mesmas práticas tendem a operar de forma opaca. Por definição, mecanismos informais de alocação orçamentária escapam aos sistemas de transparência e responsabilização previstos pelas regras formais. Surge, assim, um *trade-off* frequentemente negligenciado no debate sobre reforma orçamentária: reformas destinadas a restringir formalmente os poderes alocativos do Legislativo podem acabar deslocando a distribuição de recursos para canais menos visíveis e menos controláveis, comprometendo justamente os objetivos de transparência e controle que pretendiam fortalecer.

A abordagem analítica adotada neste relatório articula três perspectivas teóricas complementares. A primeira é a endogeneidade das instituições orçamentárias. Partimos da premissa de que tais instituições abrangem tanto as regras formais quanto as informais que estruturam a elaboração, aprovação e implementação do orçamento público. Nessa perspectiva, além das normas constitucionais e legais, também dispositivos infralegais, práticas e rotinas podem afetar substancialmente a capacidade dos diferentes atores de influenciar a alocação dos

recursos públicos. Como as regras que disciplinam os poderes do Legislativo resultam, em larga medida, de decisões dos próprios parlamentares (Primo, 2008), sua estabilidade depende de sua compatibilidade com os incentivos e preferências de uma maioria congressual.

A segunda perspectiva é a da delegação legislativa, segundo a qual a principal decisão institucional enfrentada pelo Legislativo nesse domínio diz respeito ao grau de discricionariedade orçamentária do Executivo. Delegar essa autoridade reduz custos coletivos associados à ineficiência alocativa e ao desequilíbrio fiscal, mas impõe custos individuais aos parlamentares cujos incentivos eleitorais dependem da provisão de benefícios concentrados e atribuíveis (Hallerberg e Marier, 2004; Ting, 2012; Bertelli e Grose, 2009). O regime alocativo efetivamente observado resulta, assim, do equilíbrio entre esses incentivos concorrentes, e não apenas do desenho constitucional formal.

A terceira perspectiva enfatiza o papel das instituições informais na estruturação do comportamento político e sua interação com as instituições formais. Nessa perspectiva, quando reformas restringem formalmente os poderes do Legislativo em descompasso com os incentivos predominantes entre os parlamentares, tende a surgir pressão endógena pela emergência de mecanismos alternativos de alocação. Esses mecanismos podem assumir a forma de instituições informais que violam as regras existentes, contornam suas restrições ou convertem instituições formalmente preservadas em instrumentos voltados a finalidades distintas daquelas originalmente previstas (Helmke e Levitsky, 2006). A forma específica que essas respostas assumem — bem como o grau em que comprometem os objetivos de transparência e controle que motivaram as reformas — depende das condições políticas e institucionais de cada sistema.

A análise comparativa do Equador, da Colômbia e do Chile articula essas três perspectivas como um quadro analítico para compreender a evolução das instituições orçamentárias, a interação entre instituições formais e informais e os efeitos dessas mudanças sobre o comportamento dos atores políticos. Como será demonstrado ao longo do relatório, os três casos sugerem que restrições formais aos poderes orçamentários do Legislativo tendem a produzir resultados distintos dos pretendidos quando entram em conflito com os incentivos predominantes entre os parlamentares. Nessas circunstâncias, mecanismos informais ou infraconstitucionais frequentemente emergem para restaurar parte da capacidade alocativa anteriormente suprimida. Ao mesmo tempo, a comparação evidencia que a forma assumida por esses mecanismos — e seu impacto sobre transparência, responsabilização e controle — varia significativamente entre os casos, dependendo menos do desenho constitucional em si do que das condições políticas sob as quais ele opera.

O restante do relatório está organizado da seguinte forma. A seção 2 recupera, de forma sintética, os principais argumentos teóricos mobilizados no debate sobre a limitação dos poderes orçamentários do Legislativo, discute suas implicações para o presidencialismo multipartidário e introduz o papel das instituições informais nesse processo. A seção 3 mapeia a distribuição dos poderes orçamentários formais do Legislativo em uma amostra ampla de democracias, situa o caso brasileiro em perspectiva comparada e analisa a relação entre esses poderes e o grau de particularismo parlamentar, identificando os casos de descompasso entre instituições formais e incentivos políticos. A seção 4 apresenta os estudos de caso do Equador, da Colômbia e do Chile, documentando os mecanismos informais que emergiram em cada contexto. A seção 5 realiza a análise comparativa dessas experiências, identificando suas semelhanças e diferenças. Por fim, a seção 6 sintetiza as principais conclusões do estudo e discute suas implicações para o debate sobre reforma orçamentária no Brasil.

2 QUADRO TEÓRICO

Esta seção desenvolve o quadro teórico que orienta a análise empírica do trabalho. O ponto de partida é um problema distributivo inerente ao processo orçamentário: parlamentares têm incentivos para demandar gastos cujos benefícios se concentram em suas bases eleitorais, enquanto seus custos recaem sobre a coletividade. A literatura interpreta essa dinâmica como um problema de recurso de uso comum e identifica duas soluções institucionais: a centralização do processo decisório e a adoção de regras fiscais. Sua extensão a sistemas presidenciais multipartidários, contudo, envolve tensões que os modelos originais, desenvolvidos sobretudo para democracias parlamentaristas europeias, não resolvem inteiramente. Por isso, propõe uma especificação desses mecanismos para o contexto do presidencialismo multipartidário, incorporando as dimensões do particularismo parlamentar e da distância ideológica entre maioria e Executivo.

A seção, contudo, não se encerra na dimensão formal da governança. Uma premissa central deste trabalho é que as instituições orçamentárias incluem não apenas as regras escritas que distribuem poderes entre Executivo e Legislativo, mas também os arranjos informais que emergem quando essas regras são incompatíveis — ou estão em descompasso — com os incentivos e as preferências dos atores políticos. Esse tema é introduzido a partir da tipologia de Helmke e Levitsky (2006), discutindo-se as configurações possíveis da relação entre regras formais e informais e formulando-se as questões que os estudos de caso buscarão responder.

2.1 O problema

Um foco importante da literatura sobre economia política do orçamento é a análise das externalidades distributivas inerentes às decisões orçamentárias: projetos específicos beneficiam grupos ou territórios delimitados, mas são financiados pela coletividade em geral, na forma de arrecadação tributária. Essa assimetria leva legisladores com incentivos particularistas a internalizar integralmente os benefícios de suas emendas, mas apenas uma pequena parcela de seus custos, criando um viés sistemático em favor de gastos excessivos e ineficientes. Em outras palavras, identifica-se uma falha de coordenação no interior do Legislativo: cada parlamentar busca se apropriar do máximo de recursos para sua base, enquanto o custo total é dividido por todos. A seguir, detalham-se os microfundamentos do problema.

Decisões democráticas sobre como financiar e alocar recursos públicos caracterizam-se por um conflito entre racionalidade individual e interesse coletivo. Como o ônus do financiamento é dividido entre todos, cada indivíduo tem incentivo a utilizar mais o recurso do que estaria disposto caso tivesse de arcar integralmente com seu custo. Weingast, Shepsle e Johnsen (1981) formalizaram esse mecanismo para o contexto de distritos de apenas um representante com o que denominaram "lei do $1/n$ ": quanto maior o número de distritos eleitorais (n), maior o viés de gastos, pois cada parlamentar internaliza apenas $1/n$ do custo total de cada projeto, mas captura o benefício integral junto à sua base. O resultado coletivo é ineficiente: a sociedade tende a financiar um volume de recursos maior do que seria socialmente desejável, de modo que o custo total supera o benefício social. Embora indesejado, esse resultado dificilmente pode ser evitado pela racionalidade individual isolada — como a parcela do recurso que cada indivíduo utiliza é pequena em relação ao total, ninguém tem incentivo a reduzir unilateralmente seu uso, pois sabe que o impacto será irrelevante.

Esse conflito entre racionalidade individual e interesse coletivo corresponde ao que a literatura denomina problema de recurso de uso comum (*common pool resource* — doravante CPR). CPRs caracterizam-se por duas propriedades: alta rivalidade — o consumo por uma pessoa reduz a quantidade disponível para as demais — e baixa exclusividade — é difícil impedir que pessoas explorem os recursos. Essas características produzem uso excessivo e ineficiente quando as decisões seguem lógica estritamente individual, não porque os atores sejam mal-informados ou mal-intencionados, mas porque não têm como internalizar os custos e benefícios coletivos. Mesmo que todos antecipem o resultado e desejem evitá-lo, ninguém tem incentivo a agir unilateralmente. A mesma lógica opera em domínios variados, gerando

resultados como congestionamentos de trânsito, depredação de recursos naturais e perda da eficácia dos antibióticos.

Uma ressalva importante diz respeito à possibilidade de evitar os resultados decorrentes dos problemas de CPR. Hardin (1968) argumentou que a lógica individual produz necessariamente o esgotamento do recurso — a "tragédia dos comuns" — e que apenas a privatização ou a regulação estatal poderiam evitá-la. Ostrom (1990), contudo, contestou essa tese de modo sistemático, documentando casos em que comunidades desenvolvem instituições endógenas capazes de resolver problemas de CPR sem qualquer intervenção externa. A contribuição de Ostrom é relevante precisamente para o objetivo deste estudo: se a tragédia não é inevitável, a questão analítica central não é por que o uso de CPRs leva ao seu esgotamento, mas sob quais condições arranjos institucionais endógenos emergem para evitar esse resultado. É essa pergunta que orienta as seções seguintes.

No âmbito parlamentar, problemas de CPR decorrem da combinação de dois elementos: o perfil da representação política e a regra de maioria. O perfil da representação diz respeito ao quanto parlamentares priorizam políticas particularistas, cujos benefícios são direcionados a segmentos específicos do eleitorado, em detrimento de políticas de alcance universal. A regra de maioria, por sua vez, viabiliza e estimula a produção de tais políticas ao estabelecer que basta contemplar os interesses representados por uma maioria dos parlamentares para aprová-las. Quando há rivalidade no uso de recursos públicos, maiorias não têm incentivo a distribuí-los de forma universal e equânime, pois isso reduziria os benefícios particulares dos seus membros. Vale notar, ademais, que a regra de maioria não é um dado absolutamente fixo: ela pode ser manipulada estrategicamente, por meio de quóruns especiais, o que tem implicações relevantes para a forma como os próprios parlamentares regulam seus poderes orçamentários.

Como a regra de maioria é um traço universal das democracias, variações no incentivo à produção de políticas particularistas decorrem sobretudo de diferenças no perfil da representação política. Tais diferenças podem ser atribuídas a dois fatores. O primeiro é estrutural e opera pelo lado da demanda: as condições socioeconômicas do eleitorado — em especial os níveis de pobreza, de desigualdade e de mobilidade intersetorial — induzem preferências por benefícios direcionados territorial ou setorialmente, geralmente de natureza material e imediata, em detrimento de políticas difusas cujos efeitos se materializam no longo prazo (Keefe e Khemani, 2005; Rickard, 2009). O segundo é institucional e opera pelo lado da oferta: o sistema eleitoral — particularmente o tipo de regra eleitoral e a magnitude dos distritos — condiciona o quanto a competição política estimula parlamentares a cultivar reputações

individuais em vez da marca partidária, e por conseguinte a adotar estratégias de representação personalizada que respondem às demandas particularistas dos eleitores quando elas são relevantes (Ashworth e Bueno de Mesquita, 2006; Rickard, 2012). A intensidade do particularismo parlamentar é, portanto, função conjunta da demanda dos eleitores por políticas particularistas e dos incentivos institucionais ao voto pessoal.

No Brasil, tanto fatores de demanda como de oferta estão presentes. Do lado da demanda, o país combina níveis elevados de desigualdade de renda com uma parcela significativa do eleitorado em situação de vulnerabilidade econômica. Essas condições favorecem vínculos políticos baseados na troca de benefícios materiais imediatos, tornando o clientelismo uma estratégia eleitoral persistente e racionalmente fundada tanto para eleitores quanto para candidatos (Gay, 1998). Do lado da oferta, o sistema eleitoral da representação parlamentar — proporcional de lista aberta com distritos de grande magnitude — figura entre os que mais estimulam o voto pessoal, criando fortes incentivos para que parlamentares invistam na produção de políticas de benefício concentrado e visibilidade local (Ames, 1995). A combinação desses dois fatores cria um ambiente particularmente propício ao problema do CPR no processo orçamentário. Como se discute na subseção 2.3, o caso brasileiro ilustra um problema mais geral dos presidencialismos multipartidários: mesmo em contextos de elevado particularismo parlamentar, maiorias podem preferir concentrar poderes orçamentários no Executivo. A literatura especializada, contudo, não explica inteiramente as condições sob as quais essa delegação ocorre.

2.2 As soluções institucionais

Como solução para o problema de CPR no orçamento, a literatura identifica dois modelos de governança: a centralização do processo decisório e a adoção de regras fiscais (Hallerberg e von Hagen, 1999). Importa registrar desde o início que esse arcabouço foi desenvolvido tendo em mente as democracias parlamentaristas europeias; sua extensão a sistemas presidenciais, discutida adiante, envolve adaptações substantivas, não apenas contextuais.

A centralização do processo decisório consiste em atribuir a um ator menos vinculado a interesses setoriais e com perspectiva abrangente do orçamento — tipicamente o chefe do Executivo — poderes estratégicos que lhe permitam restringir as demandas particularistas dos demais atores. Tais poderes podem incluir: a definição de tetos globais de gasto antes do início das negociações setoriais; o controle da agenda na fase de elaboração do orçamento; restrições a emendas parlamentares na fase de aprovação; e capacidade de bloquear despesas na fase de

execução. Ao concentrar autoridade nesse agente, a centralização força a consideração do custo fiscal integral de cada decisão de gasto, mitigando o problema do CPR tanto no Executivo quanto no Legislativo.³ Para que essa delegação seja crível, contudo, é necessária uma segunda condição: o chefe do Executivo deve ter capacidade efetiva de punir ministros e parlamentares que resistam à disciplina fiscal. Sem essa capacidade de punição, os poderes formais do ministro das finanças não se traduzem em disciplina real.

A adoção de regras fiscais constitui uma abordagem alternativa e complementar. Ao contrário da centralização, que delega autoridade a um ator individual, as regras fiscais operam por meio de contratos: os principais tomadores de decisão comprometem-se, no início do ciclo orçamentário, com metas numéricas plurianuais para déficit, dívida ou gastos. Esse comprometimento antecipado reduz o espaço para demandas particularistas ao longo do processo e cria um parâmetro externo de avaliação do desempenho fiscal. A lógica do contrato pressupõe que a ameaça de ruptura da coalizão — e suas consequências eleitorais — seja suficiente para tornar o compromisso crível.

A escolha entre essas duas abordagens não é arbitrária: ela é condicionada por características do sistema político. Hallerberg e von Hagen (1999) argumentam que delegação e contrato fiscal correspondem a soluções funcionalmente adequadas para tipos distintos de governo. A delegação é a solução apropriada para governos unipartidários ou de coalizões homogêneas, nos quais a distância ideológica e a competição eleitoral entre os atores que precisam aprovar o orçamento é muito pequena. Nessa configuração, o incentivo da maioria parlamentar para delegar a um ator poderes orçamentários amplos decorre da proximidade das preferências, que reduz o risco de o poder ser usado contra os interesses de membros da maioria. O contrato fiscal, por sua vez, é a solução adequada para coalizões heterogêneas, nas quais a distância ideológica e a competição interna são significativas. Nesse contexto, há menos incentivo para delegar poderes a qualquer ministro que não seja do próprio partido ou facção. Em contrapartida, todos têm incentivos para negociar metas fiscais vinculantes no início do governo, pois a alternativa — negociar anualmente — é politicamente custosa e instável. Hallerberg *et al.* (2007) encontram evidências consistentes com essas predições em países da União Europeia.

³ A literatura distingue dois níveis de delegação orçamentária: o intraexecutivo, que concentra autoridade no ministro das finanças em relação aos ministros setoriais, e o do Legislativo ao Executivo como bloco, que é o objeto deste estudo. O primeiro é relevante para analisar os efeitos da delegação legislativa, não seus determinantes.

Aplicando essa lógica ao contexto latino-americano — caracterizado, em geral, por sistemas partidários menos institucionalizados —, Hallerberg e Marier (2004) introduzem uma variável adicional: o incentivo ao voto pessoal. Segundo os autores, quanto mais a competição eleitoral é centrada em candidatos individuais, maior tende a ser o problema de CPR, pois parlamentares passam a enfrentar maior pressão para direcionar benefícios particularistas aos seus distritos. A implicação que derivam, contudo, refere-se aos efeitos da delegação, e não às condições de sua adoção: o fortalecimento do poder orçamentário do Executivo seria mais eficaz para conter déficits justamente onde o particularismo é elevado. Os autores não investigam, porém, se sistemas com maior particularismo também apresentam maior propensão a delegar poderes orçamentários ao Executivo para mitigar o CPR. É precisamente essa proposição — e as condições sob as quais ela se verifica — que o modelo teórico desenvolvido na subseção seguinte procura especificar.

As proposições de Hallerberg e von Hagen (1999) — desenvolvidas principalmente a partir de democracias parlamentaristas europeias — e as de Hallerberg e Marier (2004) — voltadas ao contexto latino-americano — são em grande medida complementares, mas revelam uma tensão importante quando aplicadas ao presidencialismo multipartidário. Nos modelos europeus, multipartidarismo com alta distância ideológica aponta para a solução via contrato entre partidos. Nos modelos latino-americanos, presidencialismo aponta para a solução via delegação ao Executivo. O problema surge quando as duas condições se combinam: o que fazer quando um presidente governa com uma coalizão ideologicamente heterogênea?

A reconciliação parcial oferecida pelos autores repousa sobre o mecanismo de *enforcement*.⁴ No parlamentarismo, o contrato fiscal entre partidos é crível porque a ameaça de dissolução da coalizão é real: a saída de um parceiro pode derrubar o governo e forçar eleições antecipadas, disciplinando os membros da coalizão. No presidencialismo, essa ameaça perde sua força: a saída de um partido da coalizão não compromete a permanência do presidente no cargo. Sem *enforcement* endógeno, o contrato fiscal entre partidos tende a ser pouco crível como solução para o CPR. Daí a proposição de que, mesmo em presidencialismos multipartidários, a solução continua sendo a delegação — nesse caso, ao presidente — porque ele é o único ator cujo eleitorado é verdadeiramente nacional e, portanto, com incentivos estruturais para internalizar a totalidade do custo das decisões fiscais.

⁴ *Enforcement* designa os mecanismos pelos quais as regras são aplicadas e as violações sancionadas. Mantém-se o termo em inglês por ausência de equivalente consagrado em português.

Essa reconciliação, contudo, é incompleta. Os próprios autores reconhecem que, quando presidentes formam governos de coalizão que se aproximam do padrão parlamentarista — com partidos distintos ocupando ministérios estratégicos —, a lógica da delegação pode se enfraquecer, pois os parceiros de coalizão resistirão a conferir autoridade a um presidente ou ministro de outro partido. O modelo teórico não oferece uma solução clara para esse caso intermediário. Essa lacuna é o que motiva a análise desenvolvida a seguir.

2.3 Delegação orçamentária no presidencialismo multipartidário

Esta subseção especifica as condições sob as quais maiorias parlamentares em sistemas presidenciais multipartidários delegam o controle do orçamento ao Executivo. Entender tais condições e os incentivos políticos subjacentes é necessário para prever situações de descompasso entre a arquitetura formal da governança orçamentária e os incentivos dos parlamentares e, por extensão, a emergência de práticas informais de alocação como resposta adaptativa.

Antes de examinar a lógica da delegação orçamentária em sistemas presidenciais multipartidários, é necessário rever uma premissa crítica de Hallerberg *et al.* (2007), qual seja, de que distância ideológica é um indicador adequado de conflito distributivo. Implícita nessa premissa está a ideia de que maiorias ideologicamente homogêneas são mais capazes de coordenação em geral — inclusive na dimensão distributiva — porque têm eleitorados sobrepostos, histórico de cooperação e menor incentivo a se diferenciar. Todavia, conflitos distributivos – sobretudo os próprios de problemas de CPR – não se organizam necessariamente ao longo de uma dimensão ideológica: um parlamentar de esquerda e um de direita podem divergir profundamente em política social e ainda assim convergir perfeitamente no interesse de alocar recursos para seus redutos eleitorais.

Tratamos preferências ideológicas e distributivas como dimensões independentes do conflito de interesses no interior da maioria parlamentar. A nosso ver, o voto pessoal potencializa ambas as dimensões, mas por mecanismos distintos: ao tornar a reeleição mais dependente de características individuais do parlamentar do que da marca partidária, ele aumenta a responsividade de cada membro da maioria às preferências específicas do seu eleitorado, implicando maior divergência ideológica e, quando a demanda por particularismo é significativa, maior conflito distributivo dentro da maioria.

Bertelli e Grose (2009) oferecem uma conexão entre conflito distributivo e divergência ideológica. Eles sustentam que a burocracia do Executivo utiliza sua discricionariedade

alocativa para favorecer parlamentares ideologicamente mais alinhados com suas políticas e programas, em detrimento dos menos alinhados, com o objetivo de obter apoio legislativo. Os parlamentares mais beneficiados com recursos têm maiores chances de serem reeleitos, assegurando apoio futuro às políticas do Executivo. Esse processo gera uma política distributiva enviesada a favor dos parlamentares ideologicamente alinhados ao governo.

O mecanismo causal em Bertelli e Grose opera do Executivo para o Legislativo: são os ministros que direcionam recursos em função do alinhamento ideológico dos parlamentares. Para que esse achado se converta em uma explicação da delegação, é necessário um passo adicional: argumentar que legisladores antecipam esse comportamento e o incorporam ao cálculo sobre a delegação. Nesse sentido, oferecemos apenas este argumento de equilíbrio: parlamentares alinhados ao governo delegam porque esperam ser recompensados pelo canal ministerial; ministros recompensam porque têm interesse em preservar ou ampliar a base de apoio legislativo para suas políticas e programas.

A conexão causal com a delegação do Legislativo ao Executivo pode ser construída a partir de Ting (2012), que oferece uma explicação estritamente distributiva para a concentração de poderes alocativos no Executivo em sistemas presidenciais. O autor distingue entre dois mecanismos de alocação. Sob parlamentarização⁵ — alocação direta via Legislativo —, parlamentares barganham entre si a divisão do orçamento, com os membros da maioria vencedora repartindo a totalidade dos recursos. Por esse mecanismo, cada membro da maioria tem acesso a uma parcela dos recursos que é decrescente no tamanho da maioria, mas nenhum parlamentar tem assegurada sua inclusão na maioria vencedora.

Sob o mecanismo da profissionalização — alocação via burocracia ministerial —, uma maioria aprova um orçamento geral sem definir a destinação específica dos recursos. Essa definição é delegada ao Executivo, que escolhe quais projetos financiar com base em critérios técnicos. Esse mecanismo beneficia parlamentares que representam eleitores cujos projetos têm maior qualidade, pois tais projetos têm maior probabilidade de serem financiados, possibilitando o acesso a mais recursos que sob o mecanismo de parlamentarização — no qual o acesso é incerto e limitado pelo tamanho da maioria. Assim, segundo lógica estritamente distributiva, quanto maior a qualidade média dos projetos representados por uma maioria

⁵ O termo utilizado por Ting (2012) é "politização" (politicization). Adotamos o termo "parlamentarização" por ser analiticamente mais preciso: "politização" pode abarcar tanto a influência legislativa quanto a influência política dentro do próprio Executivo — como quando ministros utilizam sua discricionariedade alocativa por razões políticas, que é precisamente o mecanismo documentado por Bertelli e Grose (2009). "Parlamentarização" especifica o locus relevante do fenômeno: a transferência do controle das decisões alocativas do Executivo para o parlamento.

parlamentar, maior seu incentivo para delegar decisões alocativas à burocracia técnica do Executivo.⁶

Embora Ting trate a qualidade dos projetos como um parâmetro exógeno, propomos ancorá-la na demanda por particularismo, da seguinte forma: setores ou localidades mais demandantes de políticas particularistas tendem a apresentar projetos de menor qualidade aos olhos da burocracia técnica, sobretudo no sentido de beneficiarem exclusivamente interesses paroquiais, específicos. Assim, as preferências distributivas de parlamentares que representam setores ou localidades mais particularistas tendem a conflitar mais com as da burocracia do Executivo: os projetos cujo financiamento mais beneficiam os primeiros são exatamente os menos compatíveis com os critérios técnicos da segunda.

A combinação dos modelos de Hallerberg e coautores, de Ting e de Bertelli-Grose permite formular uma explicação da delegação orçamentária em sistemas presidenciais que combina as lógicas distributiva e programática. Antes de derivar as implicações, é necessário precisar em que o modelo se afasta de Hallerberg e coautores na estrutura do problema de escolha parlamentar.

Em Hallerberg e von Hagen (1999), o conjunto de soluções de equilíbrio é {delegação, contrato} e a questão analítica é qual dos dois é adotado, não se algum será adotado. No presidencialismo multipartidário, no qual contrato fiscal não é uma alternativa viável, a alternativa à delegação é a alocação direta via Legislativo — ou seja, a parlamentarização — que, ao reproduzir a lógica do CPR sem restrição, pode resultar em ineficiência alocativa e crise fiscal.

Isso reconfigura a estrutura de custos do problema de escolha. Os dois equilíbrios têm naturezas distintas. Sob delegação, os custos recaem de modo heterogêneo sobre os membros da maioria: a perda programática varia com a distância ideológica de cada parlamentar em relação ao Executivo, e a perda distributiva varia com a intensidade da demanda particularista do seu eleitorado e com a probabilidade de aprovação dos projetos respectivos pela burocracia. São perdas individuais e diferenciadas. Sob parlamentarização, o custo é o do problema de CPR: ineficiência alocativa e crise fiscal potencial que recaem sobre todos os membros da maioria independentemente de suas preferências individuais ou do seu alinhamento com o Executivo. É uma perda coletiva e indivisível.

⁶ O resultado de Ting é mais nuançado: uma maioria que represente projetos de alta qualidade prefere profissionalizar quando ela é pequena, mas tende a parlamentarizar quando é grande, porque o ganho de proposição (*proposer advantage*) compensa. Não exploramos as implicações dessa não-linearidade.

Essa assimetria tem uma implicação direta para os incentivos à delegação: conforme o problema de CPR se agrava — pela intensificação do particularismo parlamentar —, o custo coletivo da parlamentarização cresce para todos, independentemente de quanto a delegação custa individualmente a cada membro da maioria. Isso significa que, mesmo quando a distância ideológica é alta e as perdas individuais sob delegação são relevantes, a delegação pode ser preferida se o custo coletivo do problema de CPR for suficientemente elevado. Nesses casos, ela não decorre de uma avaliação favorável de suas condições, mas da comparação com um resultado coletivamente ainda pior.

Esse quadro analítico fornece um referencial para compreender, nas seções seguintes, por que reformas que restringem formalmente os poderes orçamentários do Legislativo podem entrar em descompasso com os incentivos predominantes entre os parlamentares e, nessas circunstâncias, induzir a emergência de mecanismos alternativos de alocação.

Como alerta Ostrom (2008) em sua crítica ao "monocultivo institucional", não existem soluções institucionais universalmente adequadas: sua eficácia depende das condições sob as quais são implementadas. O modelo desenvolvido nesta subseção reforça esse argumento ao mostrar que, no presidencialismo multipartidário, a delegação orçamentária constitui um equilíbrio apenas sob determinadas configurações de incentivos. Quando os custos coletivos da parlamentarização superam os custos individuais da delegação, concentrar a autoridade alocativa no Executivo torna-se a alternativa preferida pela maioria parlamentar; quando ocorre o inverso, a alocação direta pelo Legislativo tende a ser preferida.

Nas seções seguintes, essa lógica será combinada à literatura sobre mudança institucional e instituições informais para analisar as consequências da adoção de arranjos formais incompatíveis com os incentivos predominantes entre os parlamentares.

2.4 O caso brasileiro

A distinção entre parlamentarização e profissionalização indica que a variável relevante não é o nível de poder orçamentário formal do Legislativo, mas o regime alocativo efetivamente adotado. A experiência brasileira recente ilustra essa distinção entre poderes orçamentários formais e regime alocativo efetivamente observado. A análise de Praça e Almeida (2026) sobre o uso de emendas parlamentares ao orçamento federal no período posterior a 2014 mostra que a parlamentarização avançou justamente nos governos em que a distância ideológica entre o Executivo e a maioria parlamentar foi mais elevada (Dilma 2, Bolsonaro e Lula 3), embora os poderes orçamentários formais do Congresso — limitados à alocação de despesas — tenham

permanecido essencialmente inalterados. Esse padrão evidencia que mudanças no regime alocativo podem decorrer de alterações conjunturais nos incentivos políticos, sem que haja qualquer modificação na arquitetura institucional formal.

A importância dessa distinção pode ser ilustrada pelo principal estudo comparativo disponível sobre o caso brasileiro. Tollini e Mendes (2024) avaliam a participação do Congresso brasileiro na elaboração do orçamento em comparação à dos legislativos de onze países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com base em entrevistas com técnicos governamentais, os autores produzem um registro rico das formas de intervenção parlamentar direta no orçamento e concluem que “não há, em qualquer desses países, liberdade e poderes tão amplos e pulverizados para alterar o orçamento quanto os do Legislativo brasileiro”. A Emenda Constitucional (EC) 86/2015, que constitucionalizou a impositividade das emendas individuais, é apontada como marco desse processo. Essa interpretação, contudo, pode ser qualificada em três dimensões.

A primeira, e mais fundamental para esta discussão, é teórica. Os autores medem o que o Legislativo faz — volume e frequência de intervenção parlamentar no orçamento — e tratam esse comportamento observado como indicador do poder legislativo. Todavia, comportamento observado resulta de dois fatores analiticamente distintos: o que os atores podem fazer, dada a arquitetura institucional formal, e o que escolhem fazer, dados seus incentivos e preferências políticas. O estudo não separa essas duas dimensões, e essa confusão tem consequências diretas para o diagnóstico: a excepcionalidade brasileira pode residir no regime alocativo efetivamente observado, nas regras formais ou em ambos, mas em proporções que o desenho da pesquisa não permite identificar.

Na terminologia do modelo teórico da subseção anterior, o que Tollini e Mendes documentam — volume de emendas, modalidades de intervenção parlamentar e grau de controle do Executivo sobre a execução orçamentária — é o regime alocativo efetivamente adotado: parlamentarização, quando o Legislativo intervém diretamente na alocação; profissionalização, quando delega essa decisão ao Executivo. Nos países em que o Legislativo dispõe de poderes formais para alocar despesas, mas opta por não os exercer diretamente, observa-se um regime de profissionalização: maiorias parlamentares que preferiram delegar ao Executivo porque os incentivos descritos pelo modelo tornavam essa alternativa mais atraente. Quando Tollini e Mendes observam o Brasil pós-2014, descrevem um regime de parlamentarização intensa, no qual a maioria parlamentar optou por exercer diretamente o poder

alocativo de que já dispunha. A diferença entre esses casos, portanto, não está necessariamente na extensão dos poderes formais, mas na forma como esses poderes são exercidos.

A segunda qualificação é conceitual e diz respeito ao mecanismo de participação parlamentar. O estudo parte de um mecanismo específico — a emenda orçamentária — definido a partir da experiência brasileira, e busca análogos nos demais países. Isso cria um viés de enquadramento: negligenciam-se mecanismos alternativos de influência legislativa que predominam em outros sistemas, em particular nas democracias parlamentaristas, onde os legisladores exercem influência sobre políticas públicas predominantemente de forma indireta, por meio dos ministros que seus partidos indicam para o gabinete (Laver e Shepsle, 1994; Strom, 2003). Um conjunto robusto de evidências empíricas mostra que essas democracias implementam políticas distributivas com forte viés particularista, consistente com os incentivos políticos dos parlamentares (Chang, 2008; Franchino e Mainenti, 2013; Rickard, 2018; Schito, 2021; Tavits, 2009). Ao restringir a comparação ao mecanismo da emenda, o estudo tende a encontrar menor participação parlamentar justamente onde a influência legislativa se exerce por canais institucionais distintos.

Há ainda uma limitação adicional. A comparação permanece restrita às instituições formais, pressupondo que elas refletem adequadamente a influência parlamentar sobre a alocação de recursos. Sistemas que concentram formalmente poderes orçamentários no Executivo, entretanto, podem desenvolver mecanismos informais que reconstituem, total ou parcialmente, essa influência, frequentemente por meios menos transparentes e menos sujeitos a controles institucionais do que os mecanismos formais de emendamento orçamentário. Ao desconsiderar essa possibilidade, o estudo tende a subestimar a influência parlamentar exercida por mecanismos informais funcionalmente equivalentes às instituições orçamentárias formais.

A terceira qualificação é metodológica e diz respeito ao critério de seleção dos casos analisados. O grupo de comparação é justificado pela pertença à OCDE, sob o argumento de que a organização “é referência na busca de políticas públicas eficazes e exige de seus países membros um nível elevado de qualidade nas instituições e políticas públicas” (Tollini e Mendes, 2024, p. 6). Trata-se de uma justificativa normativa, não metodológica: a OCDE é tomada como sinônimo de boa governança, e a pertença à organização como proxy de qualidade institucional. O grupo de comparação não é selecionado por similaridade nas variáveis que, segundo o modelo desenvolvido na subseção anterior, condicionam o regime alocativo, mas por proximidade a um ideal de gestão pública explicitamente assumido pelos autores.

A análise comparativa adequada precisa distinguir duas dimensões. A dimensão transversal — entre países — capta variações estruturais nas condições que favorecem parlamentarização ou profissionalização, sobretudo os poderes orçamentários formais do Legislativo e o particularismo parlamentar. A dimensão longitudinal — intra-país — capta variações conjunturais, tendo como variável central a distância ideológica entre a maioria parlamentar e o Executivo. Mantidos constantes os poderes formais e os incentivos eleitorais, maiorias ideologicamente mais próximas ao Executivo tendem a favorecer a profissionalização, enquanto maiorias mais distantes tendem a preferir a parlamentarização. Essa distinção permite compreender por que um mesmo país pode apresentar regimes alocativos distintos ao longo do tempo sem que sua arquitetura institucional formal tenha sido alterada.

A teoria das instituições informais fornece o elo entre o modelo de escolha institucional desenvolvido na subseção anterior e a evolução histórica dos regimes alocativos. Quando as condições estruturais geram pressão por parlamentarização — sobretudo em contextos de elevado particularismo parlamentar —, mas os poderes formais disponíveis são insuficientes para acomodá-la, surge demanda por mecanismos alternativos de alocação. Instituições informais — sejam elas concorrentes, acomodativas ou de estatuto tipológico mais ambíguo — podem desempenhar precisamente essa função, permitindo que maiorias parlamentares exerçam influência direta ou indireta sobre a alocação de recursos sem alterar formalmente as restrições constitucionais (Helmke e Levitsky, 2006). Nessa perspectiva, instituições informais não constituem anomalias nem simples falhas de governança, mas respostas adaptativas ao descompasso entre um desenho institucional restritivo e os incentivos predominantes entre os parlamentares.

O modelo desenvolvido na subseção anterior identifica as condições sob as quais maiorias parlamentares preferem delegar decisões orçamentárias ao Executivo. A análise das trajetórias institucionais examinadas neste relatório exige, contudo, um passo adicional: compreender o que ocorre quando a arquitetura formal permanece inalterada apesar de mudanças nos incentivos que originalmente sustentavam esse equilíbrio. Nos casos examinados na seção 4, a ampla delegação ao Executivo foi estabelecida em resposta a crises fiscais, mas permaneceu mesmo quando continuaram presentes incentivos favoráveis à parlamentarização. O descompasso entre instituições formais e incentivos políticos criou, assim, espaço para a emergência de mecanismos informais capazes de reconstituir, por vias não oficiais, parte da influência alocativa do Legislativo. Os fundamentos teóricos desse processo constituem o objeto da próxima subseção.

2.5 Instituições informais

O estudo dos poderes orçamentários do Legislativo vis-à-vis o Executivo precisa considerar instituições informais, além das formais. A ênfase nas regras formais, embora necessária, é insuficiente para compreender como os poderes orçamentários são efetivamente exercidos em muitos sistemas presidenciais, onde uma parte relevante das decisões alocativas ocorre fora — ou à margem — da arquitetura formal (Helmke e Levitsky, 2006; Scartascini e Stein, 2009). O objetivo desta subseção é introduzir o papel das instituições informais nesse processo e discutir, preliminarmente, que tipo de relação entre regras formais e informais os mecanismos analisados na seção 4 tendem a configurar.

A distinção entre instituições formais e informais remonta a North (1990), para quem as instituições são as “regras do jogo”, entendidas como constrangimentos humanamente criados que estruturam a interação social. As regras formais compreendem constituições, leis e contratos, criadas e aplicadas por autoridades oficialmente sancionadas; as informais são os códigos de conduta, normas de comportamento e convenções transmitidas socialmente e aplicadas fora dos canais oficiais. North observa que as regras formais correspondem a apenas uma pequena parte dos constrangimentos que efetivamente moldam escolhas e que a mesma regra formal transplantada para contextos distintos produz resultados diferentes, precisamente porque opera sobre substratos informais distintos. Hodgson (2006) reforça esse argumento ao mostrar que regras formais desprovidas de suportes informais — hábitos e convenções socialmente incorporados — são meras declarações, sem efeito institucional real. Esta é a premissa analítica central deste trabalho: as instituições orçamentárias não se reduzem às normas constitucionais e legais que distribuem poderes entre Executivo e Legislativo, pois estas operam sempre apoiadas em regras informais que as complementam, as substituem, as subvertem ou as contornam.

Para os fins deste estudo, a definição operacional adotada é a de Helmke e Levitsky (2006): instituições informais são “regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficialmente sancionados”. Um elemento central dessa definição é que tais regras precisam ser de algum modo aplicadas: os atores devem acreditar que a violação implica alguma forma de sanção, seja punição física, perda de cargo ou desaprovação social. Sem esse elemento de *enforcement*, ainda que não oficial, o que se observa são padrões comportamentais, não instituições.

O arcabouço analítico de Helmke e Levitsky organiza os tipos de instituições informais em dois eixos: se os resultados que produzem são convergentes ou divergentes em relação aos

previstos pelas regras formais; e se as instituições formais são efetivamente aplicadas. Da combinação desses dois eixos resultam quatro tipos:

- *Complementares*. Emergem quando as regras formais são efetivamente aplicadas e os resultados informais convergem com os resultados formais. Preenchem lacunas das regras formais, não porque os atores desejem subvertê-las, mas porque elas são incompletas ou silentes sobre aspectos relevantes da interação.
- *Substitutivas*. Emergem quando as regras formais não são efetivamente aplicadas, mas os resultados informais convergem com os objetivos que as elas visavam produzir: atores criam mecanismos alternativos para realizar funções que a arquitetura formal deveria, mas não consegue, cumprir.
- *Concorrentes*. Emergem quando atores com preferências incompatíveis com as regras formais vigentes não dispõem de capacidade para alterá-las formalmente — por não terem a maioria necessária ou porque as regras estão constitucionalmente entrincheiradas —, mas tampouco estão sujeitos a um *enforcement* suficientemente rigoroso que os impeça de violá-las na prática. As regras formais permanecem em vigor, mas são sistematicamente desrespeitadas.
- *Acomodativas*. Emergem quando as regras formais são efetivamente aplicadas e os atores não podem ou não desejam violá-las abertamente, mas discordam dos resultados que elas produzem. A saída é criar regras informais que, sem violar a letra das regras formais, produzam resultados substantivamente diferentes dos que elas preveem — contradizendo o espírito, mas não a letra, das regras existentes.

A distinção entre os dois últimos tipos é analiticamente crucial para os objetivos deste trabalho: nas instituições concorrentes, a regra formal é violada; nas acomodativas, ela é contornada. Essa diferença não é apenas de grau — ela determina a natureza da relação entre a arquitetura constitucional que restringiu os poderes orçamentários do Legislativo e os mecanismos informais que emergiram em resposta a essas restrições. Reformas que reduzem formalmente esses poderes podem produzir, dependendo da efetividade do *enforcement*, ou instituições concorrentes — quando os atores simplesmente desobedecem a nova regra — ou instituições acomodativas — quando o *enforcement* é suficientemente forte para inibir a violação direta, mas os atores desenvolvem mecanismos alternativos que reconstróem, por vias informais, parte dos poderes suprimidos.

O elo entre *enforcement* e o tipo de instituição informal resultante passa pelo cumprimento das restrições formais pelos atores. Quando o *enforcement* é efetivo, os atores cumprem as regras mesmo discordando de seus resultados — e é esse cumprimento que cria, paradoxalmente, a demanda pelos mecanismos informais acomodativos: sem cumprimento das restrições, não seria necessário construir arranjos alternativos para contorná-las por dentro.

A aplicação desse arcabouço analítico envolve, contudo, desafios metodológicos que Helmke e Levitsky (2004) destacam. O primeiro é distinguir instituições informais de meros padrões comportamentais. A distinção é metodologicamente importante: práticas sistemáticas somente constituem instituições informais quando há evidência de expectativas compartilhadas e mecanismos de sanção que as sustentem. A inferência da existência de uma instituição informal a partir da mera discrepância entre regras formais e resultados observados, sem identificar as regras que orientam o comportamento nem os mecanismos que as aplicam, confunde regularidades empíricas com instituições propriamente ditas.

O segundo desafio é de acesso: os próprios atores têm poucos incentivos para revelar a existência e o funcionamento de instituições informais. Quando essas instituições envolvem práticas como clientelismo e barganhas informais, há incentivos claros para ocultação por razões legais, reputacionais ou estratégicas. Como as instituições informais operam, por definição, fora dos canais oficialmente sancionados, sua exposição implica custos para os envolvidos — o que significa que o pesquisador enfrenta não apenas limitações de observabilidade, mas resistência ativa dos atores à identificação empírica dessas práticas.

Diante desses desafios, Helmke e Levitsky (2004) propõem que a identificação de instituições informais envolva três passos: especificar as expectativas compartilhadas dos atores, definir a comunidade à qual as regras se aplicam e identificar os mecanismos pelos quais essas regras são comunicadas e aplicadas. Esse procedimento exige conhecimento aprofundado do contexto empírico e, como os autores reconhecem, "provavelmente não há substituto para o trabalho de campo intensivo" (Helmke e Levitsky, 2004, p. 733) — pois a compreensão das instituições informais depende da reconstrução das percepções e práticas dos próprios atores que têm incentivos para ocultá-las. É essa exigência que justifica, neste trabalho, a combinação entre análise documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo orçamentário nos três países estudados.

Os mecanismos informais de alocação orçamentária observados nos casos latino-americanos estudados neste trabalho sugerem que reformas constitucionais que concentram formalmente poderes orçamentários no Executivo não eliminam necessariamente a influência

distributiva do Legislativo. Em certas circunstâncias, essa influência pode ser reconstituída por meio de mecanismos informais ou de novas interpretações das instituições existentes. A tipologia de Helmke e Levitsky (2006) oferece um referencial útil para analisar essas adaptações, mas sua aplicação aos casos estudados permanece uma questão empírica. Em particular, será necessário determinar em que medida esses mecanismos representam formas de competição com as regras formais ou de acomodação às restrições por elas impostas. Essa classificação dependerá da reconstrução dos mecanismos observados em cada caso, da avaliação do grau de *enforcement* das regras formais, de sua ambiguidade interpretativa e da relação entre os arranjos informais e o ordenamento jurídico vigente, bem como da identificação de situações em que a própria distinção entre instituições formais e informais se torna analiticamente problemática.

Essa discussão também qualifica o modelo desenvolvido na seção 2.3. Quando mecanismos informais estão presentes, a distinção entre parlamentarização e profissionalização não pode ser inferida apenas das regras formais, pois a distribuição efetiva da influência alocativa pode divergir daquela prevista pelo desenho institucional. A análise qualitativa da seção 4 buscará justamente identificar esses mecanismos, reconstruir as condições que favoreceram seu surgimento e avaliar suas implicações para a interpretação dos regimes alocativos. Para isso, é necessário primeiro estabelecer o ponto de partida comum da comparação: a distribuição formal dos poderes orçamentários entre Executivo e Legislativo, tarefa desenvolvida na próxima seção.

3 PODER ORÇAMENTÁRIO E PARTICULARISMO PARLAMENTAR

Esta seção cumpre uma função preparatória e metodologicamente anterior à análise dos estudos de caso. Em particular, ela justifica a seleção dos três casos introduzidos na abertura deste relatório — Equador, Colômbia e Chile —, identificando, com base em evidência comparativa, por que esses países constituem contextos especialmente favoráveis ao surgimento de mecanismos informais de alocação parlamentar. Duas análises com propósitos distintos estruturam a seção. A primeira, desenvolvida na subseção 3.1, descreve a distribuição dos poderes orçamentários formais do Legislativo em uma amostra de 124 democracias, situando o caso brasileiro e os presidencialismos multipartidários em perspectiva comparada. A segunda, desenvolvida na subseção 3.2, concentra-se nas democracias presidenciais latino-americanas e estima o grau de compatibilidade entre poderes orçamentários formais e incentivos políticos dos parlamentares, fornecendo a justificativa empírica para a seleção dos casos examinados em profundidade na seção 4. As duas análises são metodologicamente distintas: a primeira é

descritiva e de cobertura ampla; a segunda é comparativa e restrita a um universo mais homogêneo, no qual os mecanismos especificados na seção 2 operam de forma mais direta. Em conjunto, elas estabelecem a ponte entre o modelo teórico e a investigação qualitativa desenvolvida nas seções seguintes.

3.1 Poderes orçamentários formais

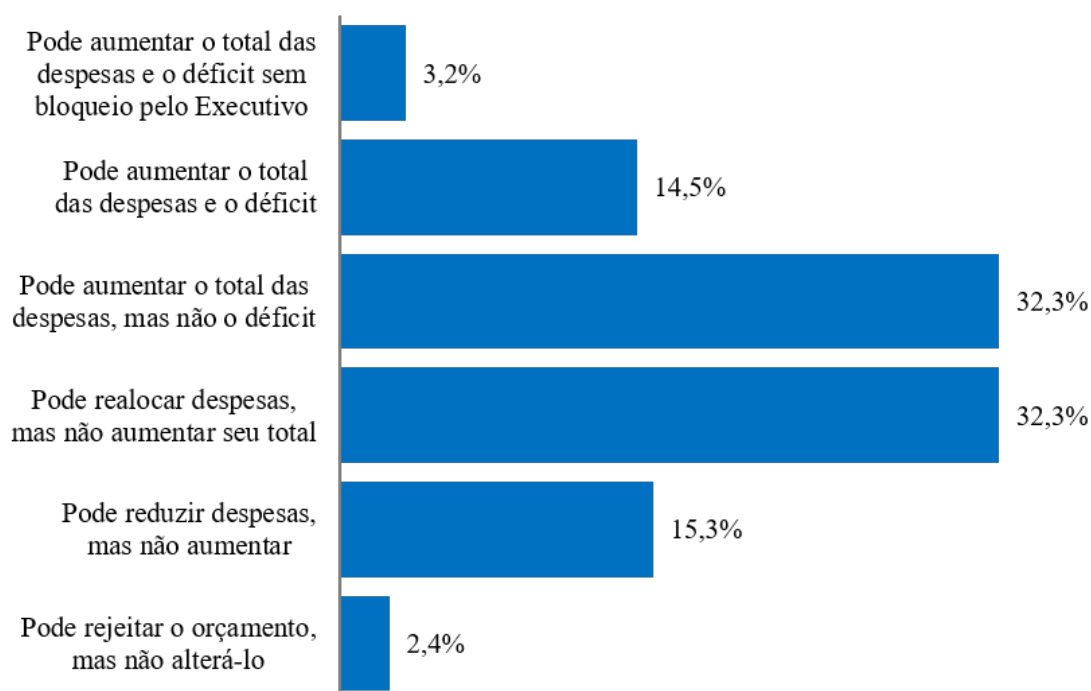
A análise descritiva dos poderes orçamentários formais dos legislativos nacionais parte de uma amostra de 124 democracias, cobrindo o período 2006–2015. O final do período coincide, no Brasil, com a promulgação da EC 86/2015, que tornou obrigatória a execução das emendas orçamentárias individuais. A amostra inclui países classificados, em todos os anos do período, como "livres" ou "parcialmente livres" pela *Freedom House* (FH, 2026) e com escore combinado positivo no Projeto Polity5 (Marshall e Gurr, 2020). Essa dupla filtragem exclui regimes autoritários e rupturas democráticas, assegurando que os poderes formais analisados operem em contextos compatíveis com os pressupostos do modelo teórico.

O índice de poderes orçamentários formais mede o grau de autonomia decisória do Legislativo em relação ao Executivo na definição da alocação e do volume do gasto público. A classificação baseou-se exclusivamente nas normas jurídicas formais vigentes em 31 de dezembro de 2015 — constituições, leis de finanças públicas e leis orgânicas de orçamento —, excluindo práticas informais e convenções não codificadas. Essa delimitação é deliberada: o índice mede a arquitetura formal, enquanto os desvios entre regras formais e práticas efetivas constituem o objeto da seção 4. Os detalhes metodológicos da classificação constam do Apêndice.

O gráfico 1 apresenta a distribuição dos 124 legislativos segundo o nível de poder formal sobre a definição do gasto público. Os níveis são ordinais e cumulativos: cada patamar pressupõe os poderes de todos os inferiores. No extremo restritivo — apenas 2,4% da amostra (Equador, Geórgia e Moldávia) —, o Legislativo pode apenas aprovar ou rejeitar a proposta do Executivo, sem alterá-la. Os quatro níveis intermediários progridem da prerrogativa de reduzir (15,3%) ou realocar despesas sem ampliar o total (32,3%) até aumentá-lo sem elevar o déficit (32,3%) ou elevando-o (14,5%). No extremo oposto — Comores, México, Micronésia e Palau, 3,2% da amostra —, o Legislativo pode aprovar o orçamento sem possibilidade de bloqueio ou veto pelo Executivo.

GRÁFICO 1

Distribuição dos legislativos por nível de poder orçamentário formal (124 democracias, 2015)



Elaboração dos autores.

Fontes: Base de dados da pesquisa.

A distribuição é praticamente simétrica em torno do centro: os dois níveis medianos — realocar despesas sem ampliar o total e aumentar o total sem ampliar o déficit — concentram 64,5% dos casos, e ambas as caudas reúnem 17,7% cada. A maioria dos legislativos opera, portanto, em um regime de poder intermediário — com prerrogativa de intervir na composição do gasto, mas sujeita a restrições sobre o total ou o déficit —, ao passo que os extremos de autonomia legislativa plena e de dependência estrita em relação ao Executivo são arranjos igualmente incomuns.

Esse padrão não difere entre sistemas parlamentares e presidenciais de governo: os legislativos apresentam distribuições de poderes orçamentários formais equivalentes,⁷ o que é consistente com os achados de Wehner (2010, p. 70) e contraria a expectativa de que, nos sistemas presidenciais, os poderes tenderiam a se concentrar no Executivo como única solução

⁷ As duas distribuições são estatisticamente indistinguíveis (Mann-Whitney, $p = 0,78$), com médias quase idênticas (2,70 vs. 2,69) e medianas coincidentes (3,0 vs. 2,5). Os sistemas semipresidenciais não formam uma categoria homogênea em relação às demais.

viável para o problema de recurso comum (Hallerberg e Marier, 2004). A diferença, se existe, não se manifesta na arquitetura formal da distribuição de poderes.

O gráfico 1 permite, por fim, situar o Brasil e os casos da seção 4 em perspectiva comparada. Com poder de realocar despesas, mas não de ampliar o total, o Congresso brasileiro está exatamente na fronteira mediana da distribuição: metade dos legislativos da amostra tem índice de poderes formais igual ou inferior ao brasileiro. Ainda mais restritivos são os legislativos de Chile e Colômbia — com prerrogativa limitada a reduzir despesas — e do Equador, no patamar mais baixo da escala. São precisamente esses os três casos analisados em profundidade na seção 4, o que não é acidental: trata-se de presidencialismos em que os poderes formais do Legislativo são mais comprimidos e onde, por conseguinte, a pressão por mecanismos alternativos de alocação tende a ser maior. A EC 86/2015, que constitucionalizou a impositividade das emendas orçamentárias individuais dos parlamentares brasileiros, não alterou o nível de poder formal do Congresso: o que mudou foi a garantia de execução das emendas, não a prerrogativa de intervir na proposta orçamentária do Executivo — que já existia.

3.2 Poder orçamentário e particularismo

Se a subseção anterior mapeou a distribuição global dos poderes orçamentários formais — posicionando cada país no espectro comparado —, esta subseção volta-se a uma questão distinta: em que medida a distribuição formal dos poderes orçamentários é consistente com os incentivos que, segundo o modelo desenvolvido na seção 2, levam maiorias parlamentares a delegar ou reter autoridade alocativa?

O objetivo da análise não é testar estatisticamente o modelo, mas utilizá-lo como critério para identificar os casos em que o descompasso entre poderes formais e incentivos parlamentares tende a ser mais pronunciado. A análise comparativa subsequente concentra-se nesses casos justamente porque eles oferecem as condições mais favoráveis para observar os mecanismos de adaptação institucional discutidos neste relatório.

A análise concentra-se em 18 democracias presidenciais latino-americanas, universo escolhido por três razões. Em primeiro lugar, o presidencialismo constitui o contexto em que a viabilidade de soluções institucionais para o problema de CPR é menos evidente, pois a combinação entre separação de poderes e fragmentação parlamentar gera pressões distributivas que tendem a ser mitigadas, em sistemas parlamentaristas ou bipartidários, por mecanismos distintos. Em segundo lugar, a América Latina apresenta variação suficiente nas variáveis de interesse — poder orçamentário formal do Legislativo, particularismo parlamentar e

heterogeneidade ideológica — para permitir comparações sistemáticas dentro de um universo relativamente homogêneo em termos de herança institucional e trajetória histórica. Por fim, a disponibilidade de dados comparáveis para a região viabiliza a operacionalização das variáveis a partir de fontes padronizadas.

Diferentemente da análise anterior, que focou exclusivamente a dimensão transversal dos dados, esta subseção passa a considerar a evolução institucional dentro de cada país, para investigar a relação entre poderes orçamentários formais e particularismo parlamentar. A unidade de análise é o país-período, mas a cobertura temporal varia entre os países conforme o ano de redemocratização e a ocorrência de mudanças relevantes na distribuição formal dos poderes orçamentários. Ao todo, são analisados 27 casos (país-período), com cobertura temporal que varia de 1920, no caso da Costa Rica, a 2015, último ano considerado para todos os países, exceto a Venezuela.

Por exemplo, Argentina constitui um único caso (1985–2015), apesar da reforma constitucional de 1994, uma vez que esta não alterou a distribuição dos poderes orçamentários. O Chile, em contraste, é tratado como três casos distintos (1932–1942, 1943–1973 e 1990–2015). O primeiro período é encerrado pela reforma constitucional de 1943, que restringiu a capacidade do Congresso de criar ou ampliar despesas, enquanto o segundo termina com a interrupção da democracia em 1973 e a posterior adoção de uma constituição que concentrou ainda mais o processo orçamentário no Executivo. O Apêndice apresenta a lista completa dos casos, detalha a mensuração das variáveis e descreve os procedimentos de coleta de dados.

Para cada país-período, classificamos o poder orçamentário formal do Legislativo e o grau de particularismo parlamentar em três categorias: baixo, moderado e alto. Considera-se que o poder orçamentário é baixo quando o Legislativo pode apenas reduzir ou cancelar despesas previstas na proposta orçamentária, sem a prerrogativa de ampliá-las. O nível é classificado como moderado quando, além dessas competências, o Legislativo pode realocar recursos entre itens do orçamento, mas permanece impedido de elevar o montante total das despesas. Por fim, o poder é considerado alto quando o Legislativo também dispõe da prerrogativa de aumentar o total das despesas orçamentárias.

O grau de particularismo parlamentar foi classificado sobretudo com base nos incentivos ao voto pessoal, mas também considerando o grau de institucionalização dos partidos: quanto maiores os incentivos ao voto pessoal e menor a institucionalização partidária, maior o particularismo. Níveis elevados de particularismo indicam que os incentivos eleitorais dos parlamentares são predominantemente individualistas, orientados à provisão de benefícios

direcionados a clientelas específicas e passíveis de atribuição ao esforço individual, em detrimento de programas coletivos mediados pelos partidos. Os detalhes da classificação constam do Apêndice. Conforme discutido na seção 2.3, essa estrutura de incentivos torna a delegação de poderes orçamentários ao Executivo politicamente custosa para os parlamentares individualmente, ainda que ela possa ser coletivamente eficiente para evitar crises de CPR.

O quadro 1 apresenta a distribuição dos casos segundo o nível de poder orçamentário formal do Legislativo e o grau de particularismo parlamentar. A interpretação dessa distribuição requer distinguir dois planos analíticos. No plano transversal, considerando apenas o primeiro período democrático de cada país, observa-se um padrão claro: todos os casos com particularismo parlamentar moderado ou alto concentram-se nas categorias de elevado poder orçamentário do Legislativo. Esse resultado é consistente com o modelo desenvolvido na seção 2, segundo o qual contextos marcados por incentivos particularistas reduzem a atratividade da delegação de poderes alocativos ao Executivo. No plano longitudinal, entretanto, emerge um padrão distinto. Entre os países que reformaram suas instituições orçamentárias, as mudanças caminham sistematicamente na direção da redução dos poderes formais do Legislativo, sem que isso seja acompanhado por uma diminuição correspondente do particularismo parlamentar. É precisamente esse descompasso entre instituições formais e estrutura de incentivos que constitui o principal objeto de interesse deste relatório.

Entre os seis países que experimentaram reformas na distribuição formal dos poderes orçamentários, quatro — Brasil, Chile, Colômbia e Equador — reúnem precisamente as duas condições previstas pelo modelo: particularismo parlamentar elevado e redução dos poderes formais do Legislativo. Constituem, por isso, os casos de maior interesse analítico para investigar a emergência de instituições informais de acesso parlamentar à alocação de recursos. Como argumentado na seção 2.5, a hipótese é que, quando reformas restringem os poderes formais do Legislativo sem reduzir os incentivos particularistas dos parlamentares, aumenta a probabilidade de surgimento de mecanismos informais capazes de reconstituir, total ou parcialmente, a influência parlamentar sobre a alocação de recursos.

QUADRO 1

Relação entre poder orçamentário formal do Legislativo e particularismo parlamentar (18 democracias presidenciais latino-americanas, 1920-2015)

		Particularismo parlamentar		
		Baixo	Moderado	Alto
Poder formal do legislativo	Alto	ARG, BOL, CRI1, HND, GTM, MEX, NIC, PER1, PRY	PAN	BRA1, CHL1, COL1, ECU1
	Moderado	CRI2, DOM, VEN		BRA2, CHL2, COL2, ECU2, PER2
	Baixo	SLV, URU	CHL3, ECU2	COL3

Elaboração dos autores.

Fontes: Base de dados da pesquisa.

Obs.: ARG= Argentina (1985-2015); BOL= Bolívia (1982-2015); BRA1= Brasil (1946-1963); BRA2= Brasil (1989-2015); CHL1= Chile (1932-1942); CHL2= Chile (1943-1973); CHL3= Chile (1990-2015); COL1= Colômbia (1958-1967); COL2= Colômbia (1968-1990); COL3= Colômbia (1991-2015); SLV= El Salvador (1984-2015); ECU1= Equador (1948-1962); ECU2= Equador (1979-2007); ECU3= Equador (2008-2015); GTM= Guatemala (1986-2015); MEX= México (1994-2015); NIC= Nicarágua (1995-2015); PAN= Panamá (1990-2015); PRY=Paraguai (1992-2015) ; PER1= peru (1956-1967); PER2= (1979-1991 e 2000-2015); DOM= Rep. Dominicana (1978-2015); URU= Uruguai (1952-2015); VEN= Venezuela (1961-2008).

É esse descompasso — baixo poder formal e alta pressão particularista — que marca esses países como casos em que, segundo o modelo desenvolvido neste relatório, é mais provável a emergência de mecanismos informais de alocação, os quais podem assumir diferentes formas institucionais e pelos quais maiorias parlamentares reconstróem parte da influência alocativa que as regras formais suprimiram (Helmke e Levitsky, 2006). O caso brasileiro, embora partilhe desse padrão, é o objeto motivador desta análise comparativa e não o seu objeto empírico direto: as seções seguintes examinam em profundidade os casos do Equador, da Colômbia e do Chile, cuja trajetória institucional ilumina os mecanismos que tendem a operar quando o Legislativo é submetido a restrições formais incompatíveis com os incentivos políticos dos parlamentares.

4 ESTUDOS DE CASO

Esta seção documenta três experiências de mudança institucional no processo orçamentário latino-americano: o Equador de 1948 a 1962 e desde a redemocratização de 1979; a Colômbia

desde 1958; e o Chile de 1932 a 1973 e desde a redemocratização de 1990. Em todos os casos, reformas constitucionais restringiram progressivamente os poderes alocativos do Legislativo; também em todos, práticas informais ou infraconstitucionais emergiram subsequentemente às restrições.

O objetivo das três subseções seguintes é descritivo-analítico: documentar cada mecanismo informal, reconstituir as condições institucionais que o geraram e identificar em que medida ele responde ao padrão que o arcabouço teórico prevê. A comparação sistemática entre os casos — incluindo a avaliação dos limites da tipologia de Helmke e Levitsky (2006) e da lógica que os conecta — é reservada para a seção 5, que trata os três estudos de caso como evidência conjunta. Enquanto a seção 3 focou a distribuição dos poderes formais na dimensão entre países, esta seção privilegia a dimensão intra-país: é na trajetória de cada caso — nas reformas que restringiram os poderes do Legislativo e nos mecanismos que emergiram em resposta — que o argumento encontra sua ancoragem empírica mais direta.

A análise combina três tipos de fonte. A literatura especializada sobre economia política do orçamento, sistemas eleitorais e instituições informais na América Latina, com atenção particular aos estudos de caso disponíveis para cada país. Documentos oficiais, sobretudo constituições, leis orgânicas de orçamento, decisões de tribunais constitucionais, relatórios de órgãos de controle e dados orçamentários oficiais. Entrevistas semiestruturadas, realizadas no âmbito do trabalho de campo, fornecem informação sobre o funcionamento efetivo dos mecanismos — dimensão que a literatura e os documentos frequentemente não capturam com precisão.

O trabalho de campo foi realizado em Santiago (junho de 2025) e em Bogotá (outubro de 2025), e consistiu na realização de entrevistas com especialistas do setor público e da academia.⁸ Em Santiago, foram entrevistados um cientista político especializado em comportamento legislativo e política orçamentária, uma pesquisadora com atuação em orçamento e políticas públicas, analistas seniores da *Dirección de Presupuestos* (DIPRES) do Ministério da Fazenda, da *Oficina de Presupuestos del Senado*, e técnicos da *Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Senado* (CEMP). Em Bogotá, os entrevistados incluíram um cientista político especializado nas relações entre o setor privado e o Congresso, além de analistas seniores do *Departamento Nacional de Planeación* (DNP), da *Dirección General del Presupuesto* do Ministério da Fazenda e da *Dirección de Cuentas y Estadísticas Fiscales* da

⁸ As entrevistas foram realizadas por Luseni Aquino e Acir Almeida, de forma conjunta e presencial, com duração média de uma hora (entre 50 e 105 minutos).

Controladoria Geral da República. As entrevistas são mobilizadas ao longo da seção para corroborar, qualificar e ilustrar os argumentos desenvolvidos com base na literatura e em documentos oficiais. Os entrevistados são identificados apenas por cargo ou instituição, de modo a preservar o anonimato individual. Os autores registram seu agradecimento pela disponibilidade e generosidade de todos os participantes, sem os quais a dimensão empírica deste trabalho não teria sido possível.

4.1 Equador: *coaliciones fantasma*

O Equador do período 1948–2015 constitui um laboratório privilegiado para o estudo da interação entre restrições institucionais formais e mecanismos informais de governabilidade. Em um sistema político marcado por elevado personalismo eleitoral, extrema fragmentação partidária e partidos organizacionalmente frágeis, a sustentação de coalizões governativas nunca foi tarefa trivial. Essa dificuldade estrutural foi agravada por uma sequência de reformas constitucionais que progressivamente esvaziaram a capacidade do Legislativo de negociar apoio mediante a distribuição de recursos orçamentários — os principais instrumentos de que historicamente os presidentes equatorianos dispunham para viabilizar seus programas de governo. No vácuo criado pela erosão dos instrumentos formais de barganha, ganharam importância as coalizões fantasmas – *coaliciones fantasma* –, arranjos informais de sustentação legislativa que emergiram em resposta a pressões distributivas irresolvidas.

4.1.1 Particularismo

O particularismo eleitoral no Equador, ao longo do período 1948–2014, não pode ser dissociado das características estruturais do sistema político que o moldaram: a territorialização da representação, a baixa identificação programática dos eleitores com os partidos, e a fragmentação (com exceção dos anos pós-2006) e debilidade dessas organizações.

O período de relativa estabilidade democrática compreendido entre 1948 e 1962 — o mais longo desde o início do século XX — constitui o pano de fundo histórico sobre o qual se assentaram os padrões de particularismo que caracterizariam a política equatoriana ao longo das décadas seguintes. O sistema eleitoral proporcional de lista fechada então vigente (introduzido pela Constituição de 1946) não gerava incentivos ao voto pessoal. O canal privilegiado de barganha distributiva era o Executivo. O *velasquismo* — movimento personalista encarnado em José María Velasco Ibarra, presidente em três dos quatro mandatos do período — amplificou e generalizou esse padrão: seu sucesso eleitoral se explicava menos pelo carisma pessoal do que pela distribuição de obras públicas e empregos estatais (*palanqueo*)

como moeda de adesão política, mecanismo que permitia a formação de coalizões heterogêneas e transpartidárias em torno do acesso ao Estado (Ospina Peralta, 2020, 3ª parte).

O particularismo se deslocou para o Legislativo com a Constituição de 1978, ao criar deputados provinciais em circunscrições menores e formalizar as *partidas presupuestarias de interés provincial*. Desde a redemocratização de 1979, a lógica predominante na eleição dos deputados provinciais — que representavam mais de 80% do órgão legislativo — passou a orientar-se pela busca de soluções para problemas locais, e não pelo apoio a correntes políticas de alcance nacional (Freidenberg e Pachano, 2016). Esse padrão reflete um eleitorado que, antes de demandas programáticas, exigia do representante a capacidade de intermediar recursos e benefícios para sua circunscrição. Mustillo e Polga-Hecimovich (2020) registram que, em 2006, apenas 15,1% dos equatorianos declaravam confiar em partidos políticos. Os eleitores tendiam a apoiar candidatos individualmente conhecidos, com reputação pessoal estabelecida, especialmente em distritos de maior magnitude. A demanda por políticas particularistas articulava-se, portanto, não apenas ao vínculo provincial, mas também à personalização da política. O eleitor equatoriano, em grande medida, não votava em partidos: votava em pessoas, esperando delas a entrega de bens e serviços locais concretos.

Os incentivos estruturais ao cultivo do voto pessoal pelos parlamentares equatorianos foram construídos ao longo de sucessivas reformas eleitorais que, combinadas, aprofundaram o personalismo em detrimento da disciplina partidária. Embora o sistema eleitoral inicialmente fosse de representação proporcional com listas partidárias fechadas — o que, em tese, deveria fortalecer as lideranças partidárias —, na prática, porém, os partidos equatorianos não foram capazes de converter esse controle formal em coesão programática ou ideológica (Freidenberg e Pachano, 2016). Em 1994, foi aprovada a participação de candidatos independentes — sem exigência de filiação partidária —, o que ampliou a fragmentação e reforçou os incentivos ao personalismo, mesmo em um sistema de listas fechadas. O período 1998–2002 foi uma fase de transição para um sistema proporcional de lista aberta: as eleições de 1998 operaram sob um regime de voto múltiplo não transferível e a Constituição do mesmo ano consagrou o voto personalizado em listas abertas, mas somente em 2002 foi adicionada a regra de agregação dos votos ao nível da lista, completando a transição.

A última reforma eleitoral do período ocorreu durante o início da presidência Rafael Correa (2007-2017), quando se subdividiu as circunscrições provinciais com mais de sete cadeiras em distritos menores, reduzindo a magnitude efetiva dos distritos e, com ela, os incentivos ao personalismo que haviam caracterizado o sistema de lista livre desde 2002 —

alterando, portanto, também os incentivos eleitorais subjacentes à demanda por políticas particularistas no âmbito legislativo.

Em suma, no período 1948–2014, o Equador exibiu um nível elevado e crescente de particularismo eleitoral, sustentado por um sistema que combinava forte demanda dos eleitores por distribuição não programática – especialmente do tipo localista –, partidos organizacionalmente frágeis e parlamentares com fortes incentivos individuais para cultivar o voto pessoal.

4.1.2 Poderes formais do Legislativo

A trajetória do processo orçamentário no Equador entre 1948 e 2014 revela uma transição importante de um arranjo fragmentado, permeável à influência legislativa e marcado por baixa coordenação interinstitucional, para um modelo fortemente centralizado no Executivo, especialmente após a Constituição de 2008.

Sob a Constituição de 1946 — vigente até a transição de 1979 — o Congresso detinha poderes orçamentários formais mais amplos do que em qualquer constituição posterior. A proposta de orçamento era elaborada por uma Comissão Técnica presidida pelo Ministro das Finanças, mas o Congresso dispunha de uma Comissão Interna de Orçamento integrada por um representante de cada província, com atribuição de formular observações e propor alterações. As propostas da Comissão Interna podiam ser aprovadas pelo plenário por maioria simples, exigindo-se dois terços apenas para rejeitá-las ou modificá-las (art. 138). O Congresso podia ainda, por legislação ordinária precedida de audiência do Ministro das Finanças, aprovar leis que aumentassem gastos desde que compensadas por novas receitas — poder de iniciativa extraorçamentária equilibrada (art. 142) que a Constituição de 1979 suprimiria. A única restrição substantiva sobre a receita era a proibição de ampliar partidas além da proposta orçamentária (art. 140). Em síntese, o Congresso de 1946 detinha poder real de reduzir e realocar despesas por iniciativa da sua Comissão Interna, e poder de aumentar gastos mediante legislação compensatória — capacidades que a Constituição de 1979 e as reformas de 1994 foram progressivamente restringindo, até a Constituição de 2008 transferir a iniciativa orçamental exclusivamente ao Executivo.

O desenho original da Constituição de 1978 – elaborada pelo governo militar de transição e referendada pelo voto popular — deixava ao Congresso margens consideráveis de intervenção (Mejía Acosta *et al.*, 2009). Os legisladores podiam criar despesas desde que indicassem fontes de financiamento, e o orçamento era analisado no Plenário das Comissões

Legislativas, com papel central da Comissão de Assuntos Tributários, Fiscais e Bancários (CTFB). Um elemento-chave desse arranjo eram as dotações de interesse provincial (*partidas presupuestarias de interés provincial*), que alocavam diretamente recursos aos parlamentares para obras em suas bases eleitorais. Esse mecanismo institucionalizava a lógica particularista, permitindo trocas entre Executivo e Legislativo: o primeiro buscava apoio para aprovar o orçamento, enquanto os segundos entregavam bens concretos a seus eleitores. A prática consolidou nos eleitores a expectativa de que seus representantes deveriam atuar como intermediadores de recursos territoriais, reforçando a demanda por políticas particularistas e o vínculo entre mandato legislativo e entrega local de obras (Freidenberg e Pachano, 2016). O orçamento tornava-se, assim, uma arena de barganha clientelista.

A primeira ruptura relevante ocorreu em 1994, durante o governo de Sixto Durán-Ballén: um referendo popular eliminou a possibilidade de legisladores gerirem recursos diretamente e determinou que o orçamento fosse aprovado por setores de gasto, e não por dotações específicas. A reforma ocorreu no contexto da chamada década perdida equatoriana: o país vinha de uma sequência de choques fiscais — a crise da dívida externa de 1982-1983, que interrompeu o financiamento externo e obrigou o país a um ajuste supervisionado pelo Fundo Monetário Internacional, e o terremoto de 1987, que paralisou as exportações de petróleo por cerca de seis meses, elevou o déficit do governo central a 3,4% do PIB — o maior desde 1982 — e levou à suspensão unilateral do serviço da dívida externa (Cueva e Díaz, 2022). O referendo integrava um pacote mais amplo de estabilização e liberalização, que incluiu também a liberalização do sistema financeiro e a renegociação, pelo Plano Brady, da dívida em default desde 1987 (Cueva e Díaz, 2022).

Na prática, os parlamentares perderam acesso às alocações individualizadas e a capacidade de negociar recursos para suas circunscrições, o que elevou os custos de transação para a formação de coalizões, ao reduzir a granularidade dos incentivos disponíveis. O efeito inicial foi contraproducente: sem acesso a recursos, a oposição resistiu à aprovação do orçamento e continuou demandando benefícios localizados (Mejía Acosta *et al.*, 2009). Essa fragilidade fiscal seria testada novamente já no ano seguinte: a guerra do Cenepa contra o Peru, em 1995, elevou os gastos do governo central de 19% para 23% do PIB entre 1994 e 1995 e produziu um déficit de 1,6% do PIB, evidenciando os limites da reforma de 1994 para estabilizar as contas públicas (Cueva e Díaz, 2022).

A Constituição de 1998 foi promulgada em agosto daquele ano, em meio a uma deterioração fiscal acelerada: o fenômeno de El Niño de 1997-1998 destruiu parte da

infraestrutura agrícola e de transportes do país, e a queda dos preços do petróleo reduziu as receitas petrolíferas a 4,6% do PIB, produzindo déficits do governo central de 2,3% e 2,7% do PIB em 1997 e 1998, respectivamente (Cueva e Díaz, 2022). Elaborada por uma Assembleia Constituinte cujos membros foram eleitos diretamente – aprofundou a reconfiguração do equilíbrio de poderes. O Congresso passou a ser proibido de aumentar receitas ou despesas na proposta do Executivo e de criar gastos. Também foi definitivamente impedido de negociar alocações provinciais ou fundos discricionários. A aprovação do orçamento foi transferida ao plenário do Congresso, e a comissão fiscal ganhou maior poder de agenda. Além disso, os gastos reservados foram eliminados, com exceções restritas. Essas mudanças removeram os instrumentos de barganha orçamentária tanto dos parlamentares quanto do Executivo.

O ano de 1999 marcou o fundo do poço fiscal do período: o PIB contraiu 7%, quase metade dos bancos do país fechou ou foi nacionalizada, um congelamento de depósitos de um ano foi decretado em março, o governo deu calote em uma parcela de seus *Brady bonds* — apenas cinco anos depois de tê-los renegociado — e a inflação chegou a 67% ao ano, com risco real de hiperinflação (Cueva e Díaz, 2022). Em janeiro de 2000, o presidente Jamil Mahuad anunciou a dolarização da economia, medida que, ao eliminar a senhoriagem como fonte de financiamento do déficit, impôs um limite estrutural — e não apenas formal-constitucional — à discricionariedade fiscal de todos os atores do processo orçamentário, Legislativo e Executivo por igual (Cueva e Díaz, 2022).

Em 2002, o Congresso aprovou a Lei de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal, que introduziu metas fiscais, limites de endividamento e mecanismos de prestação de contas, reduzindo a discricionariedade do Executivo na execução orçamentária, restringindo o uso político do orçamento e diminuindo o espaço para negociações informais. A viabilidade política da lei — que impunha novas amarras ao próprio Congresso que a aprovava — deveu-se em boa medida à proximidade da crise de 1999: seus efeitos ainda estavam vivos na memória dos parlamentares e da opinião pública, o que permitiu construir consenso em torno de princípios de responsabilidade fiscal (Mejía Acosta et al., 2006). Não por acaso, o próprio Congresso condicionou a entrada em vigor da lei ao mandato seguinte (2003), preservando sua margem de manobra no curto prazo. Esse consenso revelou-se, no entanto, tão frágil quanto contingente: com a retomada dos preços do petróleo entre 2004 e 2006, e já sem a pressão imediata da memória da crise, o Congresso alterou substancialmente — e, na prática, revogou — os principais dispositivos da lei em 2005, a pedido do próprio Executivo (Mejía Acosta et al., 2006). O episódio é um lembrete de que reformas fiscais adotadas sob pressão de uma crise

podem perder sustentação política assim que a bonança de receitas retorna e a memória do episódio se dissipa — um padrão a ser verificado nos demais casos examinados neste relatório.

O resultado dessas reformas foi uma situação paradoxal: legisladores eleitos por voto personalizado e com vínculos territoriais fortes perderam os instrumentos necessários para responder às demandas de suas bases (Mejía Acosta *et al.*, 2009). Isso enfraqueceu os incentivos para a formação de coalizões nacionais e deslocou a dinâmica política para o nível subnacional, fortalecido por transferências constitucionais de recursos.

A nova Constituição aprovada em 2008 aprofundou as tendências inauguradas em 1998, consolidando a centralização no Executivo. Embora o Legislativo — agora Assembleia Nacional — mantivesse formalmente a prerrogativa de aprovar o orçamento, sua capacidade de emenda foi drasticamente limitada. No plano das receitas, a eliminação de vinculações sobre recursos petrolíferos centralizou fundos antes dispersos, reduzindo pontos de acesso para barganha política e desfazendo parte do arcabouço de disciplina fiscal construído no período anterior. Paralelamente, foram criados instrumentos de planejamento, como o Plano Nacional de Desenvolvimento, e o Código Orgânico de Planejamento e Finanças Públicas (2010) estruturou o processo orçamentário sob uma lógica programática e de médio prazo.

Essa reconfiguração institucional ocorreu no contexto de um dos processos políticos mais transformadores da história recente do Equador, marcado pela eleição de Rafael Correa à presidência do país em 2006 com uma plataforma voltada à refundação do Estado e à superação da crise de representação que havia marcado a política equatoriana desde os anos 1990. Sem apoio legislativo – seu movimento eleitoral, Alianza PAIS, havia boicotado as eleições legislativas – conseguiu convocar uma Assembleia Constituinte por meio de referendo popular, com 81,7% de votos a favor.

Nas eleições para a Constituinte, o movimento governista Alianza PAIS conquistou uma maioria absoluta de 80 das 130 cadeiras (cerca de 62%). Esse domínio permitiu que o governo controlasse o processo Constituinte e estabelecesse as bases para um modelo de Estado mais centralizado, ampliando os poderes presidenciais. A nova Carta, que materializava sua proposta de reforma, foi aprovada por 63,9% dos eleitores. Assim, iniciou-se um ciclo político de forte estabilidade presidencial e hegemonia do Executivo, sustentado por uma base social ampla e por uma reconfiguração profunda das instituições equatorianas.

Em suma, a trajetória do Equador desde 1948 é de esvaziamento progressivo e acelerado dos poderes formais do Legislativo na alocação do gasto público: de um arranjo em que dispunha de instrumentos diretos de barganha orçamentária, passando pela supressão gradual

dessas prerrogativas nas reformas de 1994, 1998 e 2002, até um modelo em que o Executivo detém controle quase integral sobre a formulação e execução do orçamento. Não é coincidência que as três reformas mais restritivas desse período — 1994, 1998 e 2002 — tenham sido aprovadas em janelas de fragilidade ou crise fiscal: a década perdida dos anos 1980, o colapso financeiro de 1998-1999 e a memória ainda recente desse colapso em 2002. Crises fiscais recorrentes forneceram, repetidamente, a legitimação política de que o Executivo — e, no caso de 2002, o próprio Congresso — necessitava para restringir formalmente os poderes orçamentários do Legislativo.

As reformas tiveram um efeito duplo sobre o sistema político: promoveram avanços institucionais no campo da transparência e do controle fiscal, mas reduziram a capacidade do Executivo de sustentar coalizões legislativas em um ambiente de alta fragmentação partidária e baixa disciplina partidária. Paradoxalmente, as mudanças pensadas para fortalecer o presidente e limitar a participação do Legislativo no orçamento acabaram enfraquecendo o chefe do Executivo.

4.1.3 *Coaliciones fantasma*

Como a demanda estrutural por políticas particularistas continuou alta, as mudanças constitucionais acarretaram um descompasso entre as prerrogativas formais cada vez mais restritas do Congresso e a persistência de pressões distributivas que, privadas de canais legítimos de expressão, migraram para mecanismos informais e para a arena dos governos subnacionais (Freidenberg e Pachano, 2016; Mejía Acosta *et al.*, 2009).

O mecanismo informal foram as “coalizões fantasmas” (*coaliciones fantasma*), descritas em Mejía Acosta (2009) como acordos informais velados entre o Executivo e líderes parlamentares, criados para superar bloqueios institucionais e políticos à agenda governamental, e que foram importantes para viabilizar a aprovação das reformas econômicas da década de 1990. Elas emergiram como a solução funcional para um problema estrutural do sistema político equatoriano: presidentes sem maioria própria no Congresso, em um ambiente de extrema fragmentação e com partidos que temiam o custo eleitoral de associar-se publicamente ao governo.⁹ A saída era cooperar de forma velada — receber compensações e votar com o governo, negando qualquer acordo formal.

⁹ Entre as presidências de Rodrigo Borja (1988-1992) e Alfredo palácio (2005-2007), a média anual do total de cadeiras dos partidos aliados do presidente no Congresso era de apenas 29,2%.

O mecanismo operava em dois níveis. No atacado, presidentes negociavam acordos de cobertura ampla com líderes partidários, que atuavam como corretores entre as demandas particularistas dos legisladores e os recursos disponíveis no Executivo. No nível do varejo, quando necessário para garantir votos pivotais, operava-se a compra individual de apoio — o chamado "homem da mala", expressão popularizada pelos escândalos do período Durán Ballén (1992–1996) para descrever a distribuição direta de recursos a legisladores individuais (Mejía Acosta, 2009). A decisão de recorrer ao varejo dependia do tamanho da maioria de aprovação e da posição dos legisladores pivotais em relação ao texto em votação.

A Constituição de 1998 eliminou os instrumentos formais e informais mais visíveis de barganha legislativa — as partidas provinciais, os gastos reservados e a capacidade do Congresso de criar rubricas de despesa — mas isso não significou o fim da política distributiva, e sim seu deslocamento. As coalizões fantasmas persistiram, mas com um cardápio mais restrito e com dinâmica reorganizada em torno da arena subnacional. O veículo central dessa reorganização foi a transferência constitucional de 15% do Orçamento Geral do Estado aos governos subnacionais — municípios e conselhos provinciais —, combinada com legislação complementar que expandiu suas prerrogativas e recursos. Estimativas do período indicavam que os governos subnacionais controlavam ao menos 20% do Orçamento Geral e retinham cerca de 50% da capacidade de investimento público (Mejía Acosta *et al.*, 2006). O acesso a esse fluxo de recursos — por via de negociações com prefeitos — tornou-se a nova moeda de coalizão para os legisladores que haviam perdido influência direta no orçamento nacional.

A manifestação mais clara desse deslocamento foi a migração de lideranças políticas do Congresso para os governos locais a partir das eleições municipais de 2000. Paco Moncayo (ID) e Jaime Nebot (PSC) — figuras centrais da política nacional — abandonaram a câmara legislativa para se tornar prefeitos de Quito e Guayaquil respectivamente, onde encontraram recursos mais abundantes, maior discricionariedade e vínculos eleitorais mais nítidos com seus constituintes (Mejía Acosta *et al.*, 2006 e 2009). O padrão se repetiu em todo o país: os dados indicam que, após 1998, dois terços dos postos de prefeito disponíveis foram capturados pelos quatro maiores partidos nacionais, com distribuição coerente com as clivagens regionais preexistentes. No plano nacional, subsistiu um padrão de barganha indireta: legisladores negociavam à margem projetos de investimento para suas províncias, executados pelos governos municipais e provinciais.

A eleição de Rafael Correa em 2006 e a aprovação da Constituição de 2008 redefiniram o mecanismo das coalizões fantasmas de forma mais radical. A nova Constituição concentrou

no Executivo poderes ainda maiores sobre o processo orçamentário, reduzindo o já limitado papel do Legislativo na alocação do gasto. A *Ley para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros* centralizou no orçamento receitas petrolíferas que estavam vinculadas a fundos de estabilização, eliminando múltiplos pontos de distribuição que antes alimentavam a negociação com atores subnacionais e setoriais. Com Alianza PAIS – o movimento de apoio a Correa – obtendo maioria absoluta na Assembleia Nacional em 2013 pela primeira vez na história democrática recente, o mecanismo de coalizão fantasma tornou-se funcionalmente desnecessário para o governo — substituído pelo domínio partidário direto sobre o processo legislativo (Mejía Acosta *et al.*, 2009).

Nas duas presidências seguintes – Lenín Moreno (2017-2021) e Guillermo Lasso (2021-2023) – houve um renascimento de mecanismo informais de compra de apoio legislativo: sem uma maioria estável no Legislativo, os presidentes recorreram a negociações veladas para aprovar orçamentos e reformas. Embora não use a expressão *coaliciones fantasma*, o estudo de Abad *et al.* (2022) mostra que tais mecanismos continuam sendo centrais para a governabilidade.

Assim, mesmo após a centralização de poderes orçamentários no Executivo, há fortes indícios de que práticas informais de uso de recursos orçamentários para obter apoio legislativo persistem como elementos estruturantes da política equatoriana, refletindo a permanência de um padrão de governabilidade baseado na negociação opaca e gasto particularista, herança direta do padrão de coalizões legislativas que caracterizou o período anterior às reformas.

4.2 Colômbia: *cupos indicativos*

A trajetória político-institucional da Colômbia no período 1958-2014 é um caso paradigmático de adaptação clientelista: quando mecanismos formais de distribuição particularista de recursos são suprimidos por reforma constitucional, os atores políticos tendem a reconstruí-los sob novas formas, funcionalmente equivalentes aos instrumentos abolidos. A Constituição de 1991, ao proibir os *auxilios parlamentarios* que por décadas estruturaram a relação entre Executivo e Legislativo, eliminou o principal instrumento parlamentar de oferta de políticas particularistas sem, contudo, extinguir os incentivos que o tornaram necessário, fazendo emergir um mecanismo informal equivalente, os *cupos indicativos*.

4.2.1 Particularismo

A demanda eleitoral por políticas particularistas na Colômbia tem raízes estruturais que remontam ao período da Frente Nacional (1958–1974). O Pacto, firmado para encerrar a ditadura de Rojas Pinilla e a violência partidária, garantiu aos partidos Liberal e Conservador a alternância na presidência e a partilha igualitária de todos os cargos públicos por quatro mandatos. Ao eliminar a competição programática entre as duas legendas, o acordo deslocou a disputa política para o interior de cada partido, transformando o controle sobre recursos estatais no principal instrumento de diferenciação eleitoral. Os eleitores passaram a orientar seu comportamento não por preferências programáticas, mas pela expectativa de benefícios particularistas: empregos no serviço público, obras locais, subsídios e serviços distribuídos por intermediários partidários. Operou-se, assim, uma transição do clientelismo tradicional para o chamado "clientelismo de intermediação" (*broker clientelism*), no qual facções regionais passaram a controlar o fluxo de recursos do Estado como moeda de troca eleitoral (Archer, 1990; Leal Buitrago e De Guevara, 2009).

Os incentivos dos parlamentares para cultivar o voto pessoal foram estruturalmente elevados ao longo de todo o período, embora o mecanismo institucional que os produzia tenha se transformado com a reforma eleitoral de 2003. Sob as regras vigentes durante a Frente Nacional e as décadas subsequentes, os partidos podiam apresentar múltiplas listas para o Congresso em cada circunscrição, sem limitação formal ao número de candidaturas. Esse arranjo criava intensa competição intrapartidária: os candidatos não podiam depender da marca partidária para se distinguir de seus correligionários, sendo compelidos a construir redes pessoais de apoiadores e distribuir benefícios individualizados.

A Constituição de 1991 introduziu alterações que, paradoxalmente, aprofundaram o personalismo no curto prazo. A adoção do distrito nacional para a eleição do Senado visava reduzir o localismo, mas a redução dos requisitos para registro de listas provocou efeito oposto: o número de listas para o Senado saltou de 213 em 1990 para 319 em 1998. A fragmentação intrapartidária intensificou-se, tornando os legisladores "empreendedores" cujo destino político dependia de suas próprias estratégias de campanha, não do desempenho do partido (Moreno e Escobar-Lemmon, 2008).

O ponto de inflexão institucional foi o Acto Legislativo 01 de 2003. A reforma estabeleceu duas mudanças fundamentais: cada partido ficou obrigado a apresentar uma única lista por circunscrição, e os partidos passaram a ter a opção de adotar listas fechadas ou listas abertas com voto preferencial. A grande maioria optou pelas listas abertas. A reforma alterou o

mecanismo produtor de incentivos ao voto pessoal sem eliminá-los: a disputa passou da competição entre múltiplas listas de um mesmo partido para a competição intrapartidária dentro de uma lista única, mantendo intacto o imperativo de construir redes pessoais e distribuir benefícios individualizados para mobilizá-las.

Em 2005, aprovou-se a Lei de Bancadas (Lei 974/2005), estabelecendo regras de disciplina partidária no âmbito legislativo. A lei determina que parlamentares devem atuar em bancada, isto é, de forma coordenada com seu partido, e que, uma vez que o partido defina uma posição oficial sobre projetos legislativos, os membros da bancada têm o dever de votar de acordo com essa posição. Contudo, como ponderam Rodríguez Raga e Botero (2006), ao deixar aos partidos a prerrogativa de determinar quando devem atuar de forma unificada e quando há liberdade de voto, a lei não resolve integralmente o dilema entre a perda individual e o ganho coletivo da disciplina partidária.

A persistência da demanda particularista, combinada com a manutenção de fortes incentivos ao voto pessoal, produziu um equilíbrio político em que a distribuição particularista de recursos continuou a ser a estratégia dominante de sobrevivência eleitoral dos parlamentares colombianos ao longo de todo o período.

4.2.2 Poderes formais do Legislativo

A preponderância formal do Executivo no processo orçamentário colombiano remonta à Constituição de 1886, que permaneceu em vigor até 1991. Essa Carta delegou ao Ministério da Fazenda (*Ministerio de Hacienda* – MH) autoridade central sobre a formulação do orçamento, restringindo o papel do Congresso à sua aprovação anual. Reformas subsequentes aprofundaram esse arranjo: em 1912, foram introduzidos prazos rígidos para deliberação legislativa; em 1923, o Congresso foi proibido de aumentar o orçamento sem aval do Executivo. A criação da Diretoria de Orçamento no MH em 1950 e do Departamento Nacional de Planejamento (*Departamento Nacional de Planeación* – DNP) em 1958 — responsável pelo orçamento de investimento a partir de 1973 — consolidou uma tecnocracia fiscal com elevada autonomia em relação ao Legislativo (Cárdenas *et al.* 2009). Não por acaso, a criação do DNP ocorreu no mesmo período em que a queda acentuada dos preços internacionais do café deteriorava as contas fiscais e externas do país, o que levou o governo de Lleras Camargo (1958-1962) a solicitar ao BID e à OEA uma missão técnica para revisar a situação fiscal colombiana (Junguito e Rincón, 2004) — um primeiro episódio, entre vários ao longo do

período, em que a fragilidade fiscal funcionou como catalisador do fortalecimento da tecnocracia orçamentária em detrimento do Legislativo.

Apesar desse desenho formalmente centralizador, o Congresso manteve relevância alocativa por meio de mecanismos informais e semiformais, especialmente os *auxílios parlamentarios*, que permitiam a parlamentares direcionar recursos para projetos em suas bases eleitorais. Durante a Frente Nacional (1958–1974), esse instrumento foi ampliado e passou a desempenhar papel central na relação Executivo–Legislativo. Diante da ausência de competição programática entre partidos, a distribuição territorial de recursos tornou-se a principal moeda de troca política, consolidando um padrão clientelista de alocação orçamentária.

O Acto Legislativo 1/1968 representou o primeiro grande reordenamento institucional do processo orçamentário no período democrático contemporâneo. A reforma veio na esteira de uma década marcada por fragilidade fiscal e cambial crônica: a deterioração dos termos de troca do café desde 1956, um regime de sucessivas desvalorizações (1962, 1963, 1965 e 1966) e um déficit de caixa do governo central que, sob a administração Valencia (1962-1966), obrigou a medidas tributárias de emergência (Lei 21/1963) para conter a situação (Junguito e Rincón, 2004). É digno de nota, porém, que a situação fiscal já vinha se recuperando desde 1966, de modo que o Acto Legislativo 1/1968 refletiu menos uma resposta a um colapso agudo do que a consolidação institucional de lições aprendidas ao longo de um período de fragilidade prolongada.

A reforma fortaleceu as capacidades técnicas e de planejamento do Executivo, em particular por meio do DNP, mas não alterou substancialmente o equilíbrio político subjacente. Ao contrário, ao incorporar os auxílios como rubricas explícitas no orçamento, conferiu base legal a práticas já consolidadas, institucionalizando canais de influência parlamentar. Entre 1968 e 1991, os auxílios operaram como dotações nominais, frequentemente destinadas a bolsas de estudo ou a transferências para fundações e entidades sem fins lucrativos vinculadas a parlamentares. Embora formalmente legais, esses instrumentos eram marcados por elevada discricionariedade, frequentemente mediada pelo Executivo, evidenciando a natureza híbrida — simultaneamente formal e informal — da alocação orçamentária. A reforma de 1968, portanto, promoveu centralização administrativa sem correspondente centralização política: fortaleceu a tecnocracia fiscal, mas preservou a influência legislativa.

Vale notar que a crise da dívida latino-americana dos anos 1980 — que, no Equador, precipitou o *default* de 1987 e uma sequência de reformas restritivas do poder orçamentário do Legislativo — não teve o mesmo efeito na Colômbia. O país enfrentou, entre 1982 e 1985, um

quadro fiscal severo (o déficit de caixa do governo central atingiu 6% do PIB em 1984, e o fechamento dos mercados de crédito externo após a moratória mexicana de 1982 forçou um ajuste importante), mas foi o único grande país latino-americano a atravessar a crise da dívida sem recorrer a uma reestruturação forçada (Junguito e Rincón, 2004). Não por acaso, o ajuste fiscal de 1983-1986 não produziu reforma constitucional restritiva do poder orçamentário do Congresso: pelo contrário, Junguito e Rincón (2004) registram que, ao debater a reforma do Estatuto Orgânico do Orçamento em 1985-1986, a Câmara dos Deputados chegou a propor institucionalizar os auxílios parlamentares como percentual fixo do orçamento — na direção oposta à da restrição.

A Constituição de 1991 – elaborada por constituintes democraticamente eleitos – representou uma ruptura significativa com esse modelo. A nova Carta introduziu três mudanças principais: proibiu explicitamente os auxílios parlamentares, eliminando seus canais formais; reforçou o monopólio do Executivo sobre a iniciativa orçamentária, restringindo a capacidade do Congresso de alterar o montante e a composição do gasto; e instituiu o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) como etapa prévia ao orçamento anual, fortalecendo a coordenação intertemporal da política fiscal.

Diferentemente das reformas de 1968 e de 2001 (discutida a seguir), a proibição dos auxílios em 1991 não parece ter sido motivada por uma crise fiscal ou cambial específica — nem Junguito e Rincón (2004) nem Mora Cortés (2015) associam a Constituinte de 1991 a um episódio de deterioração das contas públicas. A literatura secundária sobre o tema atribui a proibição, antes, ao desgaste político do próprio instrumento, marcado por denúncias de desvio de recursos por meio de fundações e corporações privadas, no contexto mais amplo da crise de legitimidade que levou à convocação da Assembleia Constituinte.

Do ponto de vista formal, essas mudanças consolidaram um modelo altamente centralizado, no qual o Executivo controla a iniciativa, a fixação do montante global e, em grande medida, a execução do orçamento. No entanto, a autonomia decisória efetiva passou a ser fortemente condicionada por restrições *ex ante* decorrentes da expansão das inflexibilidades orçamentárias. Como destacam Cárdenas *et al.* (2006), uma parcela majoritária do gasto público colombiano é predeterminada por mandatos constitucionais e legais — incluindo transferências territoriais, vinculações de receita e despesas obrigatórias —, reduzindo substancialmente a margem de discricionariedade tanto do Executivo quanto do Congresso. O processo orçamentário passa, assim, a operar sobre um espaço residual de alocação, no qual se concentram as disputas distributivas.

Essas inflexibilidades, contudo, não são estáticas: o regime de transferências territoriais herdado da Constituição de 1991 foi substancialmente reformado em 2001, em resposta direta à mais grave crise fiscal da Colômbia no período democrático contemporâneo. Em 1999, o PIB colombiano caiu 4,5% — a maior contração já registrada até então —, o déficit do governo central atingiu 7,0% do PIB e a dívida pública saltou de 17,9% do PIB em 1997 para 29,6% em 1999 (chegando a 65% em 2001), em meio a uma crise financeira doméstica que afetou sobretudo os devedores hipotecários e levou o governo a decretar emergência econômica em novembro de 1998 (Junguito e Rincón, 2004). A crise levou a Colômbia, pela primeira vez em sua história recente, a firmar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (dezembro de 1999), condicionado a metas fiscais explícitas. Nesse contexto, o Congresso aprovou a Lei de Ajuste Fiscal Territorial (Lei 617/2000) e o Ato Legislativo 1/2001, que reorganizou as transferências territoriais no Sistema Geral de Participações e desvinculou temporariamente seu crescimento da receita corrente do país — precisamente a inflexibilidade que, segundo Cárdenas et al. (2006), viria a restringir a margem de manobra tanto do Executivo quanto do próprio Congresso nos anos seguintes (Junguito e Rincón, 2004). Em outras palavras, parte da rigidez orçamentária que hoje limita a discricionariedade legislativa colombiana é, ela própria, produto de uma reforma pós-crise — um padrão semelhante ao observado no Equador em 2002.

Essa configuração acentua o descolamento entre regras formais e funcionamento efetivo. Embora o desenho institucional colombiano se aproxime de modelos considerados robustos, seus resultados refletem a interação entre atores políticos sob restrições específicas (Cárdenas *et al.*, 2006). Práticas informais, negociações políticas e o uso de margens institucionais tornam-se centrais para compreender a alocação efetiva dos recursos.

Nesse contexto, o Congresso continua a exercer influência relevante, apesar de suas prerrogativas formais limitadas. Essa influência se manifesta por meio da modificação de projetos durante a tramitação, da inserção de iniciativas em etapas específicas do processo e, sobretudo, da negociação política com o Executivo. Os orçamentos suplementares (*adiciones presupuestales*) constituem um canal particularmente importante, pois permitem a ampliação do montante total durante o debate legislativo, abrindo espaço para a inclusão de projetos de interesse regional.

O período posterior a 1991 caracteriza-se, portanto, por uma combinação de centralização formal, fragmentação política e elevada rigidez orçamentária. A eliminação dos instrumentos formais de intervenção legislativa e o fortalecimento do Executivo não produziram uma centralização efetiva da alocação do gasto. Ao contrário, a influência do

Congresso persiste por vias indiretas, em um contexto no qual a maior parte dos recursos já se encontra comprometida antes mesmo da tramitação do orçamento.

Testemunhos que colhemos durante o trabalho de campo em Bogotá são consistentes com a caracterização de que o espaço formal de atuação do Congresso no orçamento é muito restrito. Representantes do MH e do DNP confirmaram as restrições formais, o monopólio do Executivo e a assimetria entre o que o Congresso demanda e o que efetivamente obtém:

“O espaço de atuação do Congresso no processo orçamentário está nesses dois meses [de tramitação do projeto] e, ainda assim, é pequeno [...] eu diria que não é tão significativo, porque isso tem de ser feito dentro do marco do espaço fiscal e, adicionalmente, buscando compensações.” (DNP)

“[As propostas parlamentares de modificação] devem ter aval do ministro da Fazenda. Os que não têm aval do ministro da Fazenda não passam [...] eles podem fazer propostas, mas quem efetivamente pode viabilizar a aprovação dessas propostas de modificação é o governo.” (MH)

“Por exemplo, no primeiro debate, para dar um número, recolhemos 300 proposições [de modificação]; no segundo, quase 200; e, em termos de custo, mais de 100 trilhões de pesos [...] com os relatores e os coordenadores, chegam a consensos sobre o que será aprovado e o que não será.” (MH)

Em perspectiva histórica, o período 1958–2015 revela uma trajetória de crescente formalização das restrições ao poder orçamentário do Legislativo, combinada com a persistência de canais informais de influência. A Constituição de 1886 e o arranjo da Frente Nacional sustentaram um regime de auxílios parlamentares legal e relativamente transparente, ainda que associado à fragmentação do gasto. A reforma de 1968 formalizou esse padrão sem alterá-lo substantivamente. Já a Constituição de 1991 eliminou sua base legal e concentrou poderes no Executivo, mas não suprimiu os incentivos distributivos subjacentes, que migraram para mecanismos informais.

Como sintetizam Cárdenas *et al.* (2009), o orçamento colombiano combina regras formais robustas com práticas efetivas que delas divergem significativamente. Essa combinação reflete uma reconfiguração institucional que reorganizou os instrumentos de alocação de recursos, mas não eliminou as pressões clientelistas estruturais do sistema político.

4.2.3 *Cupos indicativos*

A Constituição de 1991 proibiu explicitamente os *auxílios parlamentarios* e buscou restringir o uso clientelista do orçamento, porém sem eliminar os incentivos políticos subjacentes à sua utilização. Assim, dada a persistência da demanda por mecanismos de alocação particularista

de recursos, o sistema político colombiano evoluiu no sentido da criação de mecanismos funcionalmente equivalentes aos auxílios.

Na década seguinte, essa função foi desempenhada primeiro pelo *Sistema Nacional de Cofinanciación* (SNC) e, depois, pelas *Partidas de Inversión Social Regional* (PISR), mecanismos de intermediação política de recursos criados pelo Executivo. O SNC (2000-2003) era um arranjo institucional por meio do qual o governo central transferia recursos para projetos de investimento local mediante cofinanciamento com entidades territoriais, frequentemente com participação política de congressistas na priorização dos projetos. Já as PISR (2006-2010) consistiam em rubricas orçamentárias destinadas a financiar projetos regionais específicos, cuja alocação territorial, embora formalmente sob controle do Executivo, era frequentemente influenciada por indicações parlamentares.

Logo de início, essas práticas motivaram o questionamento, perante a Corte Constitucional, dos artigos da Lei do Orçamento de 2000 que continham certas dotações de investimento regional. Os reclamantes alegavam que esses recursos permitiam aos congressistas “criar gasto público” e “beneficiar entidades privadas”, consistindo, assim, em auxílios parlamentares disfarçados e, logo, violavam a proibição da Constituição de 1991. Por meio da Sentença C-1168-2001 o tribunal reafirmou a proibição dos antigos auxílios parlamentares, mas reconheceu a validade de dotações orçamentárias que observassem critérios de legalidade e transparência.

A Sentença é um marco importante porque estabeleceu a constitucionalidade das dotações orçamentárias direcionadas a projetos regionais sugeridos por congressistas – os chamados *cupos indicativos*. Nesse arranjo, o Congresso não cria formalmente despesas nem altera o montante global do orçamento — o que seria vedado —, mas influencia a alocação de recursos já autorizados, por meio de indicações políticas que o Executivo pode acolher. Diferentemente do que ocorria com os *auxílios* – cuja alocação era decidida diretamente pelos parlamentares –, com os *cupos* cada congressista apenas “gestiona ou sugere” projetos regionais dentro de programas públicos. Trata-se, portanto, de um arranjo que preserva a centralização formal do processo orçamentário — especialmente no que diz respeito à iniciativa e execução —, mas introduz canais informais de influência legislativa na fase de alocação dos recursos.

O funcionamento dos *cupos indicativos* pode ser descrito como um processo em três etapas. Primeiro, o Congresso aprova o orçamento, que inclui dotações de investimento passíveis de alocação territorial, mas sem definição geográfica específica. Em seguida, parlamentares indicam ao Executivo os projetos, localidades ou entidades que desejam

beneficiar com os recursos. Por fim, o Executivo, no exercício de sua competência exclusiva, decide sobre a execução dos recursos, frequentemente acatando as indicações como parte de acordos políticos.

O elemento central desse arranjo é a existência de recursos “regionalizáveis não regionalizados”, que constituem o espaço fiscal no qual se realizam as negociações entre Executivo e Legislativo. O termo designa, no âmbito do orçamento, a parcela da despesa que pode ser distribuída territorialmente (“regionalizável”), mas cuja destinação geográfica ainda não foi definida (“não regionalizado”) no momento da aprovação da lei orçamentária. Trata-se, portanto, de recursos com potencial de execução regional, mas sem alocação departamental ou municipal específica, o que confere ao executivo ampla margem de discricionariedade para decidir posteriormente sua distribuição. Essa característica faz com que tais recursos constituam o espaço fiscal preferencial para a negociação política com o Congresso, frequentemente operacionalizada por meio dos *cupos indicativos*.

Na prática, é o parlamentar quem direciona a aplicação dos recursos, quem define a qual prefeito (normalmente de sua mesma orientação política) deve ser destinada. Com frequência, o parlamentar também indica quem será o contratado ou o interventor da referida rubrica orçamentária. Ao final, é ele quem colhe os méritos políticos pela execução do gasto. Dessa forma, o parlamentar se converte em um intermediário privilegiado de uma ou mais apropriações orçamentárias específicas.

As duas presidências de Juan Manuel Santos (2010-2014 e 2014-2018) marcam o período de consolidação, expansão e posterior contestação dos *cupos indicativos* como mecanismo central de articulação entre Executivo e Legislativo na Colômbia. Ao longo desse período, o instrumento evolui de prática informal relevante para infraestrutura regular de governabilidade, ao mesmo tempo em que se intensificam seus custos institucionais e sua visibilidade pública.

No primeiro mandato (2010–2014), os *cupos indicativos* se afirmam como principal mecanismo de coordenação política em um contexto de elevada fragmentação partidária e ausência de maioria legislativa estável. A necessidade de aprovar reformas estruturais e, progressivamente, viabilizar a agenda de negociações de paz levou o Executivo a utilizar de forma sistemática a alocação territorial de recursos como instrumento de construção de coalizões. É nesse contexto que se populariza o termo *mermelada*, inicialmente empregado para descrever a distribuição de recursos públicos entre regiões, mas rapidamente incorporado ao vocabulário político como sinônimo de clientelismo orçamentário.

No segundo mandato (2014–2018), os *cupos indicativos* deixam de ser apenas um instrumento contingente de construção de coalizões e passam a operar como mecanismo rotinizado de gestão da base legislativa. Sua distribuição torna-se mais previsível e abrangente, alcançando um número maior de parlamentares e consolidando-se como componente estrutural do funcionamento do sistema político. Esse processo ocorre em paralelo à intensificação da agenda governamental — em particular a implementação do acordo de paz —, o que eleva a dependência do Executivo em relação a mecanismos de coordenação política.

Entretanto, essa institucionalização informal é acompanhada por um aumento significativo do escrutínio público e institucional. Órgãos de controle como a Controladoria Geral da República (CGR) e a Procuradoria intensificam a fiscalização sobre a execução de recursos vinculados a esses arranjos. Os achados dessas instituições apontam para problemas recorrentes, incluindo sobrepreços em contratos, baixa qualidade do gasto, execução ineficiente e desvios de recursos, frequentemente associados a convênios com entidades privadas e à execução descentralizada. Em diversos casos, identificam-se redes de intermediação política e contratual que permitem a captura parcial dos recursos públicos, fenômeno que passa a ser sintetizado na expressão *mermelada tóxica*.

A função política e a informalidade dos *cupos* ficam ilustrados de maneira muito concreta pelos depoimentos contrastantes do cientista político colombiano (CP1) e da representante do MH – instituição responsável pela operacionalização do mecanismo –, que não reconhece sua existência.

“Quando o Poder Executivo não tem maioria no Congresso, como se obtém a maioria? Como se aprovam as leis? [...] o mecanismo para resolver esse problema é por meio de algo que se chama cupos indicativos.” (CP1)

“Há uma negociação que, por suposto, é secreta. Todo mundo sabe que ocorre, mas não é pública. Trata-se de algo como: se você votar a favor desta proposta, eu lhe darei alguns cupos indicativos, recursos para um projeto específico.” (CP1)

“Os parlamentares nesse tipo de cupos indicativos — isso já não existe, já não existe. Precisamente, voltamos ao mesmo: são as negociações com o Congresso, com as comissões, em que se decide a quais setores podemos recompôr o orçamento ou não.” (MH)

Sobre a relação de intermediação parlamentar, o pesquisador confirmou a captura de recursos públicos. Porém, acrescentou uma nuance importante: na prática, é o Executivo que escolhe com quem negociar e a que políticas públicas destinar — o parlamentar opera dentro do cardápio que o Executivo define.

"A negociação é que o membro do Congresso diz ao prefeito do município que deve apresentar um projeto de investimento ao Executivo (...) o membro do Congresso decide quem será o contratado. [...] eu te dou o projeto, mas você me dá uma comissão. Você me dá uma porcentagem disso." (CP1)

"Aqui, o Executivo decide onde quer comprar os votos. [...] o Executivo decide para onde vão os recursos, não em termos dos municípios, mas em termos das políticas públicas" (CP1)

Embora não existam estatísticas oficiais sobre o volume de recursos alocados por meio desse mecanismo – em razão da sua natureza informal e opaca –, a literatura converge em caracterizá-lo como amplamente disseminado e central na articulação entre Executivo e Legislativo. Segundo as estimativas de Rodríguez-Valero e Maldonado-Gómez (2020) e Florez Otero (2019), entre 2010 e 2014 os *cupos indicativos* representavam de 10% a 17% dos gastos de investimento do governo central, o que equivale a 0,3%-0,5% do Produto Interno Bruto do país. Estudos empíricos de Botero e Betancur (2015) mostram que a distribuição dos *cupos* no mesmo período está relacionada com o número de parlamentares aliados por departamento, o que sugere seu uso como instrumento e barganha legislativa.

Em termos analíticos, o período 2010–2018 ilustra um processo de institucionalização informal plena, no qual práticas inicialmente marginais passam a estruturar o funcionamento do sistema político. Esse processo é sustentado por uma relação de equilíbrio: de um lado, o Executivo depende dos *cupos* para garantir governabilidade; de outro, os parlamentares os utilizam para atender demandas distributivas de suas bases eleitorais. No entanto, à medida que o mecanismo se expande, tornam-se mais evidentes suas externalidades negativas, gerando crescente contestação política e ativação dos mecanismos de controle.

Em síntese, os governos Santos evidenciam que os *cupos indicativos* não são apenas um resquício de práticas clientelistas anteriores, mas sim um arranjo adaptativo que emerge da interação entre restrições institucionais formais e incentivos políticos. Sua trajetória ao longo do período — da consolidação à contestação — demonstra como mecanismos informais podem simultaneamente sustentar a governabilidade e comprometer a qualidade da alocação do gasto público.

4.3 Chile: glosas presupuestarias

O Chile representa, entre os casos estudados nesta seção, a situação mais extrema de restrição formal à participação do Legislativo no processo orçamentário. A Constituição de 1980, herdada do período autoritário e apenas parcialmente reformada após a redemocratização,

atribui ao Presidente da República iniciativa exclusiva em matéria de gasto público, relegando o Congresso a um papel essencialmente reativo. Paradoxalmente, é precisamente nesse contexto de máxima restrição formal que se desenvolve o mecanismo de alocação parlamentar mais institucionalizado entre os casos analisados, as *glosas presupuestarias*.

4.3.1 Particularismo

O período 1932-1973 corresponde à democracia estável e competitiva que sucedeu a turbulência institucional dos anos 1920. Embora o sistema partidário pré-1973 seja frequentemente descrito como o caso latino-americano mais próximo dos padrões europeus, no sentido de ser estruturado em torno de clivagens programáticas, Luna (2008) argumenta que essa caracterização é incompleta: o sistema combinava, de forma simultânea e estrutural, mobilização programática e práticas clientelistas.

Sob a Constituição de 1925 — plenamente em vigor desde 1932 —, o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta em distritos de magnitude moderada, introduzido em substituição ao voto cumulativo em 1925 (Gamboa e Morales, 2015), gerava incentivos expressivos à construção de reputação pessoal. O multipartidarismo fragmentado — nenhum partido obteve maioria em qualquer das câmaras ao longo do período, com a única exceção da Democracia Cristã na legislatura 1965-1969 — tornava as negociações distributivas indispensáveis à formação das coalizões de governo (Dockendorff, *et al.*, 2025; Faundez, 2007). O acesso a redes clientelistas territoriais, controladas pelos partidos, era essencial para competir, mas a disputa intrapartidária era individualizada, incentivando estratégias personalistas.

Nesse contexto, os deputados introduziam ativamente projetos de lei particularistas, dirigidos a indivíduos ou comunidades de seus distritos, com intensidade maior nos distritos rurais e periféricos do que nas circunscrições metropolitanas — padrão que Valenzuela (1978) havia identificado como uma das clivagens estruturais do sistema político chileno da época. Segundo Borzutzky (2002), ao final do período pré-1973 o processo legislativo estava amplamente orientado à concessão de subsídios, benefícios específicos e isenções, respondendo a uma alta demanda por políticas direcionadas. Ainda assim, a oferta desses benefícios era mediada coletivamente pelos partidos, que controlavam os recursos e estruturavam os vínculos com o eleitorado.

A redemocratização de 1990 restaurou um sistema partidário formalmente institucionalizado, mas os padrões de vinculação entre eleitores e partidos haviam mudado

significativamente. Luna (2008) identifica uma “revolução silenciosa”: embora os partidos mantenham elevada estabilidade eleitoral, a identificação partidária entre os eleitores caiu acentuadamente (dados do LAPOP 2006 indicam que apenas 25,6% dos eleitores declaravam simpatia por algum partido). Essa combinação de estabilidade institucional e baixa identificação ampliou a demanda por vínculos personalizados e não programáticos, especialmente entre eleitores de menor renda.

Estabelecido pela Constituição de 1980 e mantido no período democrático, o sistema binominal – no qual cada distrito elege exatamente dois representantes – introduziu incentivos ambíguos. Por um lado, como cada coalizão pode apresentar no máximo dois candidatos por distrito, as elites partidárias exercem forte controle sobre as candidaturas, o que reforça a disciplina e a lealdade partidária (Navia, 2008). Candidatos com perfil excessivamente independente podem ser excluídos no processo de seleção. Por outro lado, esse mesmo arranjo incentiva a personalização da competição eleitoral. Como as principais coalizões frequentemente asseguram ao menos uma cadeira por distrito, a disputa relevante ocorre, em muitos casos, entre candidatos da mesma coalizão. Isso torna decisiva a capacidade de mobilização individual, presença territorial e oferta de benefícios diretos aos eleitores. Evidências qualitativas apresentadas por Luna (2008) indicam que candidatos sem investimento em redes locais tendem a ser penalizados eleitoralmente, independentemente de seu desempenho legislativo nacional.

Em 2015, o sistema binominal deu lugar a um sistema de representação proporcional com maior magnitude distrital. A reforma, aplicada a partir das eleições de 2017, ampliou o número de parlamentares e reduziu os fortes incentivos à coordenação em duas grandes coalizões, abrindo espaço para maior pluralismo partidário e competição eleitoral. Essas mudanças tendem a elevar os incentivos ao voto pessoal, ao intensificar a disputa entre correligionários e tornar mais valiosa a construção de bases eleitorais próprias.

Em síntese, o período democrático chileno configura um equilíbrio híbrido: as instituições formais favorecem a disciplina partidária, mas a demanda por benefícios particularistas e a fragilização dos vínculos programáticos geram incentivos crescentes ao voto pessoal. O resultado é um sistema no qual parlamentares permanecem formalmente alinhados aos partidos, mas dependem cada vez mais de bases eleitorais individualizadas para sua sobrevivência política.

4.3.2 Poderes formais do Legislativo

A trajetória dos poderes orçamentários do Legislativo chileno é marcada por uma progressiva — e constitucionalmente consolidada — restrição da autonomia em matéria fiscal. Em dois períodos distintos, separados pela ditadura militar (1973–1990), o Legislativo foi submetido a mecanismos formais que limitaram sua capacidade de distribuir recursos de forma autônoma, tornando o caso chileno um dos mais extremos de centralização de poderes no Executivo no âmbito do presidencialismo latino-americano.

Na vigência da Constituição de 1925 em sua redação original, o Congresso dispunha de iniciativa para projetos de gasto mediante uma lacuna constitucional que os deputados utilizavam sistematicamente para introduzir legislação com efeitos distributivos sobre o orçamento (Faundez, 2007; Dockendorff *et al.*, 2025). A reforma de 1943 (Lei 7.727) suprimiu esse mecanismo: o art. 44, n.º 4 da Constituição passou a atribuir ao presidente a iniciativa exclusiva para qualquer aumento de gastos variáveis ou alteração das estimativas de receita, e o art. 45 restringiu ao Executivo a proposta de suplementos a dotações orçamentárias. Com isso, o Congresso ficou limitado a reduzir despesas variáveis — sem poder realocar recursos entre dotações, ampliar o total da despesa ou propor novos gastos, ainda que compensados por receita.

Essa reforma não ocorreu no contexto de crise fiscal aguda. O pano de fundo é antes estrutural: desde a virada para o modelo de substituição de importações em 1938, os sucessivos governos do Partido Radical (1938-1952) financiaram a expansão do Estado com déficits crescentes, monetizados pelo Banco Central, em um padrão que Pasten (2007) descreve como comum a todos os governos chilenos entre 1938 e 1973 — depreciação cambial, alta do custo de vida, demandas salariais e novo gasto compensatório, reiniciando o ciclo. A reforma de 1943 parece refletir esse diagnóstico de indisciplina crônica, mais do que a resposta a um episódio agudo específico.

Outro marco de contenção formal do Congresso no plano orçamentário ocorreu ainda nos anos 1950, com o Decreto de Força de Lei (DFL) 102 de 1953, que criou o *Departamento de Estudios Financieros* no âmbito do Ministério da Fazenda. Dentro de um esforço de reorganização administrativa e fortalecimento da capacidade estatal, esse órgão tinha a tarefa de concentrar a elaboração do projeto orçamentário, acompanhar sua execução e coordenar os diferentes ministérios. O DFL 106 de 1960 reorganizou e aprofundou essa estrutura, criando formalmente a *Dirección de Presupuestos* (DIPRES) como órgão central do processo orçamentário, com papel direto na formulação, coordenação e controle do orçamento —

consolidando, deste modo, a centralização técnica no interior do Executivo. Os dois marcos administrativos não são coincidências temporais isoladas. O DFL 102/1953 foi editado no auge de uma das piores crises fiscais do país no século XX (Pasten, 2007; Wagner *et al.* 2000). A Missão Klein-Saks, convocada em 1955 para propor um ajuste, teve a maior parte de suas recomendações rejeitadas pelo Congresso, que não aceitou os cortes de gasto sugeridos. Já o DFL 106/1960 veio no rastro de um novo ataque especulativo contra o peso, da desvalorização que se seguiu e do terremoto de Valdivia de 1960 — o maior já registrado na história, com efeitos fiscais duradouros sobre a região sul do país (Pasten, 2007).

Na prática, contudo, o efeito das restrições constitucionais e administrativas sobre o comportamento parlamentar foi limitado: elas deslocaram as iniciativas parlamentares de gasto para a legislação não orçamentária — cujos efeitos fiscais eram permanentes —, sem eliminá-las. Assim, ao longo das décadas de 1950 e 1960, o Congresso chileno conservou sua capacidade de criar gastos sem indicação prévia de financiamento, configurando um equilíbrio relativamente difuso entre os poderes na alocação de recursos públicos. A participação ativa do Congresso na introdução de gastos se ampliou ao longo dos anos 1960, motivada pela expansão do Estado, pela intensificação das demandas sociais e pela fragmentação partidária, contribuindo para déficits recorrentes e inflação elevada, consolidando o diagnóstico de que a indisciplina fiscal decorria da excessiva intervenção legislativa.

O diagnóstico de indisciplina fiscal ganhou força após um breve interregno de disciplina: em 1969, o aumento do preço do cobre e ajustes tributários permitiram o primeiro orçamento equilibrado do governo central em vinte anos (0,4% do PIB). Ao final do mandato de Frei (1964-1970), contudo, o governo já havia perdido controle sobre a inflação, em um contexto de fragilidade que se revelaria o prenúncio de uma crise bem mais profunda (Pasten, 2007). Em resposta a esse diagnóstico, a Lei 17.284/1970 representou um ponto de inflexão estrutural. Trata-se de uma reforma constitucional que transformou qualitativamente o equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Entre seus dispositivos centrais, a reforma consagrou a iniciativa exclusiva do Presidente da República em matérias com impacto fiscal — como criação e modificação de despesas, remunerações do setor público, benefícios previdenciários e alterações tributárias —, restringindo a capacidade do Congresso de iniciar legislação nessas áreas. A reforma também limitou o poder de emenda parlamentar ao permitir apenas a aprovação, rejeição ou redução das propostas do Executivo, e fortaleceu mecanismos de controle da agenda legislativa.

A fragilidade fiscal explodiu durante o governo de Salvador Allende (1970-1973). O déficit do setor público, financiado por emissão monetária, tornou-se insustentável: a inflação passou de 55% em agosto de 1972 para o dobro em um único mês e acumulou cerca de 300% no ano seguinte (Pasten, 2007). Em termos do PIB per capita, trata-se da terceira maior crise longa da história fiscal chilena documentada por Wagner, Jofré e Lüders (2000), com queda de 23,3% entre 1972 e 1975, atrás apenas da Grande Depressão. Esse colapso fiscal e político constitui o antecedente imediato mais direto da dissolução do Congresso em 1973 e da constitucionalização do controle centralizado do orçamento no Executivo em 1980.

Com a redemocratização em 1990, o Congresso Nacional foi restabelecido, mas operou sob as restrições da Constituição de 1980, ainda vigente (e progressivamente reformada). O modelo altamente centralizado de política orçamentária, herdado do período autoritário, foi preservado e institucionalizado. Em particular, manteve-se a regra de iniciativa exclusiva do Presidente para projetos que impliquem aumento de gasto público, criação de benefícios ou alterações tributárias, restringindo de forma substantiva a intervenção legislativa no orçamento. O papel constitucional do Congresso é predominantemente reativo — aprovando, rejeitando ou ligeiramente modificando a proposta do Executivo.

As restrições formais que delimitam o papel do Congresso no processo orçamentário pós-1990 estão claramente codificadas. Em primeiro lugar, o Congresso somente pode reduzir os montantes de despesa propostos pelo Executivo para cada programa — sendo-lhe vedado aumentar dotações ou realocar recursos entre programas. Em segundo lugar, o Congresso não pode emendar as premissas econômicas nem as projeções de receita utilizadas na proposta orçamentária. Por fim, caso o orçamento não seja aprovado até 30 de novembro, a proposta original do governo entra em vigor automaticamente como lei.

O processo de deliberação orçamentária segue um rito que reforça esse papel subordinado. A proposta orçamentária é apresentada ao Congresso no último dia de setembro e encaminhada diretamente à Comissão de Orçamento — um comitê misto que se tornou permanente apenas em 2003. Entre outubro e novembro, cinco subcomissões setoriais examinam as propostas ministeriais. O orçamento é votado ministério por ministério nas câmaras plenas e geralmente aprovado em fins de novembro, muitas vezes sem alterações formais. A tramitação é deliberadamente breve: o Congresso opera com o entendimento de que deve referendar a proposta do Executivo no menor tempo possível (Blöndal e Curristine, 2004).

Também no caso chileno os testemunhos colhidos são consistentes com o quadro geral, mas revelaram nuances importantes. A pesquisadora (P) confirmou a centralidade do

Executivo, mas acrescentou uma informação nova: no processo constituinte de 2022-2023 houve um consenso político pela ampliação das prerrogativas do Legislativo. Isso demonstra que a restrição formal não é apenas herança não contestada da ditadura — foi reafirmada democraticamente.

“Desde o retorno à democracia, seguimos tramitando o orçamento da mesma forma [...] embora haja intenções de fazer emendas, de incorporar adições ao orçamento, a iniciativa é do presidente e isso é fortemente resguardado.” (P)

“Dentro das bases [do segundo processo constitucional], não se discutiu a iniciativa exclusiva do presidente em matéria de gasto público [...] foi uma virada de 180 graus em relação à abertura dessa possibilidade [...] houve consenso em não abrir essa porta.” (P)

Segundo o cientista político chileno (CP2), a dominância do Executivo não é apenas institucional – existe um *ethos* de dominância técnica que vai além das regras formais e condiciona o comportamento dos atores.

“Há um ethos segundo o qual o MH e a DIPRES são quem definem e detêm o controle da burocracia, bem como dos processos de execução, aprovação, avaliação e formulação. [...] O componente técnico tem sido mais forte do que o componente político na macroestrutura.” (CP2)

Os representantes do Escritório de Orçamento do Senado (*Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria* ou apenas *Oficina de Presupuesto* – OP) acrescentaram um elemento ausente na discussão anterior: a resposta institucional à assimetria entre Executivo e Legislativo não tem sido ampliar as prerrogativas do Congresso, mas criar instâncias técnicas autônomas que reduzem a discricionariedade do próprio Executivo.

“Mais do que conceder poderes ao Congresso nos últimos anos, retirou-se certa discricionariedade do Executivo. Assim, foi criado o Conselho Fiscal Autônomo; anos antes, o Banco Central Autônomo. [...] com essa fórmula de retirar do Executivo certos parâmetros como atribuições discricionárias [...] de alguma forma, também se foi promovendo um reequilíbrio.” (OP)

Em síntese, a evolução dos poderes orçamentários formais do Congresso chileno ao longo dos dois períodos analisados revela uma trajetória de progressiva restrição institucional. Entre 1932 e 1972, as reformas constitucionais de 1943 e 1970, e a criação da DIPRES converteram uma influência legislativa difusa em uma exclusividade do Executivo politicamente consagrada. Após a redemocratização de 1990, essas restrições foram herdadas da Constituição de 1980 e mantidas como traço estrutural do sistema orçamentário.

4.3.3 *Glosas presupuestarias*

As restrições constitucionais à participação do Legislativo chileno no processo orçamentário geraram um hiato entre a demanda por distribuição particularista de recursos e a capacidade formal dos congressistas de atendê-la. A resposta institucional a esse hiato foi o progressivo desenvolvimento de dois mecanismos infraconstitucionais: os protocolos de acordo e, mais estruturalmente, as glosas orçamentárias.

O primeiro mecanismo relevante no período pós-1990 foi o protocolo de acordo (*protocolo de acuerdo*), um documento político negociado anualmente entre a Comissão Especial Mista de Orçamentos e a DIPRES. Desde 1997, ao final de cada ciclo orçamentário, o Executivo e o Congresso firmam esse acordo — sem base legislativa formal —, no qual o governo se compromete a fornecer informações orçamentárias ao Legislativo ao longo do ano e, por vezes, a implementar decisões de gasto desejadas pelos parlamentares. Os protocolos foram se tornando mais elaborados a cada ano, evoluindo de compromissos estritamente técnicos para acomodar acordos mais amplos sobre execução de políticas públicas e transparência fiscal (Blöndal e Curristine, 2004).

A literatura especializada interpreta os protocolos como instituições informais que acomodam consequências indesejadas de uma Constituição fortemente enviesada em favor do Executivo, ampliando o papel orçamentário do Congresso para além do que o texto constitucional permitiria formalmente (Arana Araya, 2013). Contudo, por não terem força de lei, os protocolos carecem de mecanismos de *enforcement* robustos — sua eficácia depende da disposição política do Executivo de cumprir os compromissos assumidos.

O mecanismo infraconstitucional de maior relevância e maior intensidade de uso são as glosas orçamentárias (*glosas presupuestarias*). Trata-se de disposições especiais aprovadas junto com a Lei de Orçamentos, que podem ser propostas tanto pelo Executivo quanto pelo Congresso durante a tramitação legislativa. A *Comisión de Gasto Público* as definiu como "cláusulas (notas) que regulam ou estabelecem especificações ou limitações ao alcance dos gastos contemplados em cada dotação orçamentária", compreendendo "descrições mais detalhadas dos gastos, regulações especiais de execução ou exigências de informação" (MH, 2021, p. 47).

Essa definição é, ela mesma, reveladora de sua ambiguidade: as glosas não constam do classificador orçamentário nem possuem definição legalmente unívoca na *Ley de Presupuestos*. Formalmente, estão reconhecidas na *Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado* (Decreto-Lei 1.263/1975) e nas normas operacionais da DIPRES, que regulam sua aplicação

técnica. A *Contraloría General de la República*, no *Dictamen 2.445/2002*, firmou que as glosas, por incorporadas à Lei de Orçamentos, possuem caráter de normas legais e obrigam durante a vigência do respectivo orçamento (Senado de Chile, 2026).

As glosas existem no direito orçamentário chileno há décadas — o Tribunal Constitucional reconheceu, em decisão de 1972, que a prática de incluir disposições de teor diverso na Lei de Orçamentos era hábito corrente desde pelo menos 1942 (TC, 1972). Contudo, sua proliferação como instrumento sistemático de intervenção legislativa é um fenômeno do período democrático pós-1990, consolidando-se progressivamente como o principal canal de participação do Congresso no processo orçamentário.

A literatura e a prática legislativa chilena permitem identificar três modalidades funcionais das glosas, que não são mutuamente excludentes. A primeira modalidade é a interferência direta sobre a destinação dos recursos. As glosas dessa natureza não criam despesas nem alteram os montantes definidos pelo Executivo — o que violaria o artigo 67 da Constituição —, mas impõem condições, finalidades ou restrições ao uso de recursos já aprovados. Em termos práticos, o Congresso pode determinar que uma fração de uma dotação ministerial seja aplicada a um programa, região ou público específico, redirecionando prioridades sem alterar o total da partida.

Nessa categoria distinguem-se duas sub modalidades: glosas que regulam a execução de gastos administrativos de uma dotação orçamentária — geralmente vinculadas aos programas do orçamento — e glosas que distribuem, focalizam ou determinam recursos, associando-os a objetivos ou instituições específicas. A tensão com o artigo 67 é latente nessa modalidade, pois, ao alterar substancialmente a forma de aplicação de uma dotação, o Congresso pode modificar o conteúdo real de uma política pública sem formalmente criar despesa nova.

Há ainda uma dimensão mais sutil dessa interferência. O artigo 67 da Constituição determina que, se o Congresso aprovar novo gasto e a fonte de receita indicada revelar-se insuficiente, o Presidente é obrigado a reduzir proporcionalmente todas as despesas. Isso cria uma brecha indireta: ao "ativar" esse mecanismo constitucional, o Congresso pode forçar realocações no conjunto do orçamento, ainda que de forma custosa e de alcance incerto.

A segunda modalidade compreende as glosas de informação, cujo objetivo é reduzir a assimetria informacional entre Executivo e Legislativo. Ao exigir que o Executivo apresente relatórios periódicos sobre a execução de programas específicos, o Congresso obtém dados que podem ser utilizados para fiscalização e controle. O Tribunal Constitucional, no Rol 1.867-

2010, reconheceu explicitamente a legitimidade dessas glosas: afirmou que os parlamentares têm competência para formular glosas que imponham deveres de informação ao Executivo, desde que guardem relação direta com a execução dos recursos autorizados pela Lei de Orçamentos, configurando um "mecanismo adequado e proporcional" em favor do Congresso diante das restrições orçamentárias constitucionais. A decisão consolidou o princípio da transparência como componente do processo orçamentário, interpretando a entrega de informações como obrigação constitucional do Executivo perante o Legislativo (Senado de Chile, 2026).

A terceira modalidade é a mais politicamente controversa. Valdés e Vergara (2021, p. 51) identificam uma tendência crescente de "legislar por meio de glosas", isto é, aprovar por via orçamentária projetos ou políticas que não foram devidamente debatidos no processo legislativo ordinário. Ao incluir glosas que condicionam a execução de recursos a iniciativas específicas, o Congresso e o Executivo podem efetivar políticas públicas sem o debate parlamentar exigido para leis permanentes. Essa prática operacionaliza uma distorção institucional: o instrumento técnico-orçamentário passa a substituir o processo legislativo substantivo, reduzindo a transparência e a deliberação democrática sobre as políticas financiadas.

Vários dos depoimentos colhidos são ricos em detalhes sobre as glosas e sua função:

“Nós temos algo que se chama glosas — as glosas do orçamento são como notas de rodapé em um livro que dão instruções sobre um gasto específico [...] o problema que temos tido com isso é que o número de glosas aumentou. Por que aumentou? [...] o Congresso tem muito pouca atribuição sobre o gasto; então, qual é a maneira que eles têm? [...] ir aos seus eleitores e dizer: ‘eu consegui que, neste orçamento, ficasse indicado que determinado recurso é para certo tipo de finalidade’ — e isso se faz por meio das glosas.” (DIPRES)

“Os parlamentares, como têm um viés territorial de demonstrar trabalho para seus representados [...] incorporaram-se muitas glosas que têm como objetivo informar questões muito locais [...] A quantidade de glosas tem crescido muito nessa direção, de um forte viés local. Mas um viés local de informação que tampouco contribui para um melhor desenvolvimento dessa localidade, nem contribui para uma política pública.” (P)

“A apresentação das glosas é uma espécie de reflexo da função de representação, porque o que estão fazendo é tentar responder a demandas locais de cada um deles.” (CEMP)

A natureza informal da glosa e do protocolo de acordo foi destacada por um representante da OP do Senado:

“Os parlamentares, em geral, no Chile, por uma questão de mandato legal, não podem interferir quanto ao uso dos recursos públicos. Não podem solicitar recursos para o financiamento de sedes comunitárias, pavimentação, construção de pontes ou aeroportos. Não podem fazê-lo. Mas, como isso faz parte de uma negociação entre pessoas, evidentemente acaba sendo incorporado — ainda que no âmbito de uma informalidade formalizada.” (OP, grifo nosso)

“Para ele [o ministro], os protocolos são vinculantes. São instituições informais. São formais para ele, porque representam um compromisso de sua palavra perante o Congresso. Mas, do ponto de vista jurídico, não existem. Não o são. Não poderiam ser exigíveis, jurídica ou legalmente, porque se trata de um acordo político.” (OP, grifo nosso)

“Os protocolos são cumpridos no ano seguinte, em média, entre 75% e 80%. É um nível de cumprimento muito alto, considerando que se trata de um acordo político.” (OP)

A expressão "*informalidad formalizada*" captura com precisão o que no arcabouço de Helmke e Levitsky (2006) denomina-se instituição acomodativa: há regras formais que proíbem o direcionamento de recursos, mas há práticas consolidadas que o realizam sem violar formalmente essas regras. A mesma caracterização se aplica aos protocolos.

Os dados quantitativos disponíveis revelam uma escalada expressiva no uso das glosas, especialmente nos últimos anos. O Estudio No. 01-2025 da *Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria do Senado de Chile* registra 3.342 glosas ativas na Lei de Orçamentos de 2025 — 22% a mais do que em 2024 e 83% a mais do que em 2023, quando foram registradas 1.824 (Senado de Chile, 2025). Em dois anos, portanto, o número de glosas mais que dobrou. Das 3.342 glosas de 2025, o conteúdo total identificado — contabilizando que uma mesma glosa pode conter múltiplos tipos de anotações — soma 4.298 ocorrências, distribuídas da seguinte forma: obrigação de apresentar informações sobre execução orçamentária ao Legislativo (1.287, correspondendo a 29,9% do total); estabelecimento de autorizações máximas de gasto institucional (1.091, ou 25,4%); definição da forma de execução do gasto (1.002, ou 23,4%); vinculação do gasto a uma iniciativa particular (807, ou 18,8%); e compromissos de informação entre instituições do Executivo (102, ou 2,5%).

As glosas distribuem-se por praticamente todo o orçamento: apenas três dos 440 programas orçamentários existentes não registram glosas. Dez ministérios concentram 66,6% dos programas e 65,9% das glosas, sendo o Ministério da Educação o que apresenta o maior número em ambas as dimensões (Senado de Chile, 2025). O dado para a Lei de Orçamentos de 2024, levantado pelo mesmo órgão, já registrava 923 glosas com conteúdo de obrigação de informação ao Legislativo, evidenciando o protagonismo dessa modalidade mesmo antes da expansão de 2025 (Senado de Chile, 2026). Seu uso intensivo e crescente nos últimos anos é a

evidência principal de que este expediente é muito importante no processo orçamentário. Como operam numa zona cinzenta, além da insegurança jurídica que gera, seu procedimento é opaco e não permite estimar exatamente seu alcance.

A proliferação das glosas também foi mencionada nas entrevistas. Um representante da DIPRES destacou que em 2025 havia algo em torno de 2.700 glosas e que sua quantidade praticamente duplicou entre 2009 e 2019. O governo propôs reduzir as glosas em 22% no orçamento de 2023, mas a redução efetiva foi de apenas 4,3% porque o Congresso não aceitou.

A expansão das glosas gerou tensões recorrentes com o Executivo e com o Tribunal Constitucional. A jurisprudência constitucional evoluiu no sentido de admitir as glosas como constitucionais em princípio, mas fixando limites ao seu uso. O Rol 1.867-2010, já mencionado, legitimou as glosas informativas. Decisões posteriores, como os Rols 254-1997 e 2935-2015, consolidaram a compreensão de que as glosas podem disciplinar a forma de execução dos recursos, desde que não se transformem em legislação permanente nem introduzam discriminações arbitrárias entre destinatários (Senado de Chile, 2025 e 2026).

O caso mais recente e expressivo dessa tensão ocorreu com a Lei de Orçamentos de 2025. O Tribunal Constitucional, acolhendo requerimento presidencial, declarou inconstitucionais onze glosas e dois artigos aprovados por parlamentares, por entender que violavam o princípio da iniciativa exclusiva do Executivo ou extrapolavam as ideias matrizes do projeto orçamentário (MH, 2025). O governo recebeu positivamente a decisão, afirmando que ela "restabelece o respeito à Constituição na tramitação da Lei de Orçamentos" (MH, 2025). O episódio evidencia que a zona cinzenta em que as glosas operam não está isenta de contestação e que seu uso político frequentemente ultrapassa os limites tolerados pela jurisprudência constitucional.

5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS

A seção 4 documentou a origem e o funcionamento de mecanismos informais de alocação orçamentária separadamente no Chile, na Colômbia e no Equador. Esta seção examina os três mecanismos em conjunto, com três objetivos distintos: primeiro, identificar o padrão estrutural comum que os une; segundo, avaliar em que medida a tipologia de Helmke e Levitsky (2006) permite interpretá-los e onde seus limites analíticos se tornam visíveis; terceiro, verificar se a origem das restrições formais que precedem esses mecanismos é consistente com o modelo de delegação orçamentária desenvolvido na subseção 2.3.

A análise comparativa das *coaliciones fantasma* equatorianas, dos *cupos indicativos* colombianos e das *glosas presupuestarias* chilenas revela que, em todos os três casos, restrições formais progressivamente impostas à capacidade distributiva do Legislativo não extinguiram as pressões por políticas particularistas, mas as deslocaram para mecanismos informais de interação entre Executivo e Congresso.

A origem das reformas merece registro antes de examinar os mecanismos informais em si, porque conecta diretamente os achados da seção 4 ao modelo de delegação desenvolvido na subseção 2.3. Segundo esse modelo, a delegação de poderes orçamentários ao Executivo torna-se a alternativa preferida da maioria parlamentar quando o custo coletivo e indivisível do problema de recurso comum — a ineficiência alocativa e a crise fiscal potencial da parlamentarização — supera os custos individuais e heterogêneos que a delegação impõe a cada parlamentar. Os três casos são consistentes com essa previsão, ainda que em graus distintos. A relação é mais nítida no Chile, onde crises agudas antecedem o DFL 102 (1953) e o DFL 106 (1960), e o colapso fiscal de 1972-1973 antecede diretamente a dissolução do Congresso e a Constituição de 1980; é também clara no Equador, onde as três reformas mais restritivas do período — 1994, 1998 e 2002 — seguiram janelas de crise fiscal aguda. Na Colômbia, a relação é mais seletiva: o Ato Legislativo 1/2001 seguiu diretamente a crise fiscal de 1999, mas a proibição dos auxílios parlamentares em 1991 — a ruptura mais importante do período colombiano — parece ter sido motivada por um escândalo de desvio de recursos, e não por um custo coletivo de natureza estritamente fiscal. Essa exceção não invalida o modelo da subseção 2.3, mas sugere que o custo coletivo capaz de viabilizar a delegação também pode assumir natureza reputacional, e não apenas fiscal-alocativa — extensão que este relatório não desenvolve, mas que a comparação entre os três casos torna visível.

Nos três sistemas políticos estudados, as regras formais que restringem a intervenção legislativa no processo orçamentário são efetivas — isto é, efetivamente sancionadas e cumpridas, ainda que com variações de intensidade. A proibição constitucional colombiana dos *auxilios*, as limitações constitucionais chilenas à iniciativa de gasto, e as reformas orçamentárias equatorianas de 1994 e 1998 funcionam como constrangimentos reais à ação dos parlamentares. Ao mesmo tempo, os resultados efetivos divergem do que a adesão estrita a essas regras produziria: os parlamentares equatorianos continuam a obter recursos para suas bases eleitorais por meio de acordos velados; os colombianos direcionam investimentos regionais via *cupos*; os chilenos condicionam a execução de dotações aprovadas pelo Executivo por meio de *glosas*. Segundo a tipologia de Helmke e Levitsky, esse padrão — instituições formais efetivas combinadas com resultados divergentes — caracteriza as instituições informais

de tipo acomodativa (*accommodating*): criadas por atores que discordam dos resultados produzidos pelas regras formais, mas que não dispõem de poder — ou não enfrentam custo suficientemente baixo — para modificá-las ou violá-las abertamente.

O denominador comum mais elementar dos três casos é, nesse sentido, o cumprimento das restrições formais: as *glosas* respeitam a vedação constitucional de iniciativa de gasto; os *cupos indicativos* operam dentro da lei de orçamentos formalmente aprovada; as *coaliciones fantasma* nunca assumem a forma de emendas individuais que a Constituição equatoriana veda. É esse cumprimento das regras formais — e não sua violação — que distingue analiticamente os mecanismos estudados de formas mais abertas de captura orçamentária, e que justifica a classificação como instituições acomodativas, e não concorrentes.

A caracterização como instituições acomodativas tem implicações analíticas relevantes. Helmke e Levitsky observam que esse tipo de instituição tende a “reconciliar os interesses dos atores com os arranjos institucionais formais existentes”, contribuindo para a estabilidade das instituições formais ao amortecer pressões por mudança. Esse efeito estabilizador é visível nos três casos: as *coaliciones fantasma* permitiram a aprovação de reformas econômicas no Equador sem que se desencadeasse uma crise de governabilidade sistêmica; os *cupos indicativos* viabilizaram a construção de coalizões legislativas na Colômbia em contexto de elevada fragmentação partidária; e as *glosas* permitiram ao Congresso chileno sustentar seu papel institucional sem desafiar frontalmente as restrições constitucionais. Em todos os casos, o mecanismo informal funciona como válvula de escape: canaliza pressões distributivas que, sem esse canal, poderiam se transformar em impasses ou em demandas por reforma constitucional. Nesse sentido, embora possam produzir resultados menos eficientes, instituições informais acomodativas desempenham um papel crucial na estabilidade dos sistemas políticos.

Importa, contudo, qualificar essa leitura à luz de outras perspectivas analíticas. O'Donnell (1996) argumenta que instituições informais particularistas podem simultaneamente acomodar e minar a qualidade democrática, ao substituir a lógica universalista das instituições formais por critérios de alocação opacos e politicamente capturados. Os três mecanismos examinados operam, em maior ou menor medida, nessa tensão: preservam a estabilidade da ordem formal, mas introduzem assimetrias de acesso aos recursos públicos, incentivam a captura privada do gasto e reduzem a transparência da alocação orçamentária. No caso colombiano, essa dimensão é particularmente evidente: os *cupos indicativos* foram associados a redes de intermediação contratual e a sobrepreços em licitações, fenômeno sintetizado no conceito de *mermelada tóxica*. A funcionalidade sistêmica do mecanismo informal — no

sentido de Helmke e Levitsky — coexiste, portanto, com externalidades negativas que a tipologia dos autores não capta adequadamente.

Um segundo ponto crítico diz respeito à dimensão de emergência das instituições informais. Helmke e Levitsky identificam a estratégia de “segundo melhor” (*second-best strategy*) como motivação central: atores criam regras informais quando preferem, mas não conseguem obter, uma solução formal. Essa lógica está presente nos três casos. No Equador, a incapacidade de reverter as reformas constitucionais de 1994 e 1998 levou os presidentes a recorrer às *coaliciones fantasma* como instrumento substitutivo de barganha. Na Colômbia, a proibição dos *auxilios* e a impossibilidade política de reinstituí-los formalmente — após a condenação pública do clientelismo que motivou a Constituinte de 1991 — criaram o contexto para o desenvolvimento dos *cupos indicativos*. No Chile, a impossibilidade de alterar a Constituição de 1980 durante décadas levou o Congresso a desenvolver as glosas como canal alternativo de influência orçamentária. Em todos os casos, a criação de regras informais foi menos custosa, do ponto de vista político, do que a reforma das regras formais — confirmando a hipótese de Mershon (1994), citada por Helmke e Levitsky, de que a informalidade emerge quando seus custos de criação são menores que os da mudança formal.

A análise da mudança e estabilidade institucional oferece um ângulo adicional de interpretação. Helmke e Levitsky preveem que o fortalecimento das instituições formais tende a enfraquecer as instituições informais que com elas interagem. Os casos equatoriano e chileno ilustram essa dinâmica, embora de forma mais complexa do que o modelo sugere. No Equador, a consolidação do domínio legislativo de Alianza PAÍS após 2013 tornou as *coaliciones fantasma* funcionalmente desnecessárias para o governo — não porque as regras formais tenham se tornado mais efetivas em sentido técnico, mas porque a emergência de uma maioria legislativa estável substituiu a necessidade de acordos velados de coalizão. No Chile, as decisões sucessivas do Tribunal Constitucional — especialmente o caso de 2025, que declarou inconstitucionais onze glosas — introduziram maior custo de utilização para determinadas modalidades do mecanismo, sem, contudo, eliminá-lo. Nesses casos, o que se observa é não a extinção da instituição informal, mas sua reconfiguração adaptativa em resposta a mudanças no ambiente institucional — um fenômeno que a tipologia de Helmke e Levitsky identifica em termos gerais, mas não modela com precisão suficiente para capturar a diversidade de trajetórias possíveis.

Essa limitação aponta para um problema mais geral no marco teórico dos autores: a tipologia é essencialmente estática, adequada para classificar relações entre instituições formais

e informais em um dado momento, mas menos útil para analisar como essas relações evoluem ao longo do tempo — especialmente quando a linha entre formal e informal se torna progressivamente difusa. As glosas chilenas são particularmente ilustrativas desse problema: têm base legal parcial (reconhecidas pelo Decreto-Lei 1.263/1975), são utilizadas também pelo Executivo e foram parcialmente legitimadas pela jurisprudência constitucional, mas ainda assim operam em uma “zona cinzenta” institucional. Trata-se de um arranjo semiformal que não se encaixa perfeitamente nem na categoria de instituição informal nem na de regra formal, e que a dicotomia de Helmke e Levitsky não acomoda com facilidade. Fenômeno semelhante, ainda que em grau diferente, aplica-se aos *cupos indicativos* colombianos após a Sentença C-1168-2001, que os reconheceu como constitucionais sob determinadas condições.

Os casos chileno e, em menor medida, colombiano sugerem que o principal desafio analítico não consiste em classificá-los segundo uma tipologia alternativa de mudança institucional, mas em reconhecer que determinados arranjos passam a ocupar uma zona intermediária entre instituições formais e informais, tornando essa distinção menos nítida do que pressupõe a literatura.

A comparação com o Brasil enriquece a interpretação. As emendas parlamentares individuais ao orçamento brasileiro — formalizadas progressivamente desde a Constituição de 1988 e tornadas impositivas pela EC 86/2015 — percorreram trajetória inversa à dos mecanismos aqui estudados: partiram de práticas informalmente toleradas e migraram para um regime de obrigatoriedade formal. Esse movimento de formalização é precisamente o que os casos equatoriano, colombiano e chileno não realizaram — e essa ausência não é acidental: ela reflete a utilidade estratégica da opacidade para os atores envolvidos.

Isso sugere um *trade-off* entre as dimensões republicana e política dos mecanismos parlamentares de distribuição de recursos, que os casos equatoriano, colombiano e chileno também exemplificam, embora de formas distintas. Transparência e controle — exigências da dimensão republicana — tendem a favorecer a identificação formal dos beneficiários, a rastreabilidade dos recursos, a responsabilização dos agentes e a supervisão judicial e administrativa. Responsividade e governabilidade — exigências da dimensão política — tendem a favorecer a discricionariedade do Executivo na alocação de recursos, a flexibilidade para a construção de coalizões, a capacidade dos parlamentares de entregar bens a suas bases e a negociação de apoio político. O problema é que esses dois conjuntos de exigências tendem a conflitar estruturalmente: a opacidade que facilita a barganha legislativa é incompatível com a

transparência que viabiliza o controle. E a formalização que habilita o controle tende a gerar novos canais informais que escapam a ele — reproduzindo o ciclo em outro nível institucional.

Os três casos comparados — Equador, Colômbia e Chile —, mais o do Brasil, ilustram posições distintas nesse *trade-off*. O Brasil tentou a formalização plena das emendas individuais, avançou na dimensão republicana, mas encontrou a tensão com a governabilidade suficientemente aguda para gerar o "orçamento secreto" — que, ao ser derrubado pelo STF, deixou em aberto a questão de como equilibrar as duas dimensões. A Colômbia legitimou um canal semiformal (os *cupos indicativos*), aceito pela Corte Constitucional sob condições de legalidade e transparência, mas que permanece sob escrutínio crescente dos órgãos de controle. O Chile mantém rigidez constitucional máxima e uso intensivo de glosas, que o Tribunal Constitucional contesta caso a caso — produzindo uma instabilidade jurídica crônica que não resolve o *trade-off*, apenas o desloca para o terreno jurisdicional. O Equador, por fim, oscilou entre mecanismos de coalizão velados e a hegemonia direta do Executivo, sem jamais institucionalizar um canal de distribuição que fosse simultaneamente responsivo e controlável.

Nenhum dos quatro sistemas encontrou equilíbrio estável que satisfaça ambas as dimensões. Isso sugere que o *trade-off* entre as dimensões republicana e política é, ao menos nos contextos examinados, persistente e de difícil resolução — decorrente de uma tensão estrutural entre as funções distributiva e fiscalizadora do orçamento em sistemas presidenciais com alta fragmentação partidária e forte demanda por benefícios particularistas. Se essa persistência é uma característica geral desse tipo de sistema, ou se há condições institucionais sob as quais o *trade-off* pode ser atenuado, é uma questão que a análise de poucos casos não permite responder — e que a conclusão do trabalho retoma.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho partiu de uma insatisfação com os termos em que o debate sobre reforma orçamentária no Brasil tem sido conduzido. A expansão do protagonismo do Legislativo na alocação de recursos desde 2014 — e, em particular, a constitucionalização da impositividade das emendas individuais pela EC 86/2015 — gerou um diagnóstico amplamente compartilhado: o Congresso brasileiro detém poderes orçamentários excessivos, e a solução passa por restringi-los formalmente. Esse diagnóstico, a nosso ver, subestima duas dimensões do problema. A primeira é comparativa: os poderes formais do Congresso não são excepcionais no conjunto das democracias, e o que distingue o caso brasileiro não é a arquitetura constitucional, mas as escolhas dos atores políticos sobre como exercer os poderes que a arquitetura constitucional

lhes confere. A segunda é dinâmica: a história institucional de outros países latino-americanos sugere que restringir formalmente os poderes do Legislativo tende a deslocar, não a eliminar, as pressões distributivas que os alimentam — frequentemente para canais menos visíveis e menos controláveis do que os que a reforma pretendia suprimir.

Para desenvolver esse argumento, o trabalho combinou três estratégias analíticas. No plano teórico, mobilizou a literatura sobre o problema de recurso de uso comum no processo orçamentário, sobre delegação orçamentária e sobre instituições informais, propondo uma especificação dos mecanismos de delegação que incorpora simultaneamente as dimensões distributiva e programática do conflito de interesses no interior de maiorias parlamentares. No plano quantitativo, mapeou a distribuição dos poderes orçamentários formais do Legislativo em uma amostra de 124 democracias e avaliou, para um subconjunto de 18 democracias presidenciais latino-americanas, a relação entre esses poderes e o grau de particularismo parlamentar — fornecendo a base empírica para a seleção dos casos examinados em profundidade. No plano qualitativo, examinou em profundidade três casos — Equador, Colômbia e Chile — nos quais reformas constitucionais que restringiram os poderes alocativos do Legislativo foram subsequentemente respondidas por práticas informais ou infraconstitucionais de alocação.

Os principais achados podem ser organizados em três planos. No plano comparativo, a análise estatística revelou que a distribuição dos poderes orçamentários formais não difere sistematicamente entre sistemas presidenciais e não presidenciais — contrariando a expectativa teórica de que presidencialismos tenderiam a concentrar poderes no Executivo —, e que o Congresso brasileiro, com prerrogativa de realocar despesas, mas não de ampliar o total, ocupa posição próxima à mediana da distribuição internacional. A análise das democracias presidenciais latino-americanas revelou, ademais, um padrão com implicações diretas para o argumento central: todos os países com particularismo moderado ou alto iniciaram suas trajetórias democráticas com poder orçamentário formal elevado, e os que experimentaram reformas restritivas — Brasil, Chile, Colômbia e Equador — mantiveram níveis elevados de particularismo ao longo de todo o período analisado. É esse descompasso persistente — poder formal comprimido, pressão particularista intacta — que identifica esses países como contextos estruturalmente favoráveis ao surgimento de mecanismos informais de acesso parlamentar à alocação de recursos.

No plano dos estudos de caso, os três mecanismos documentados — as *coaliciones fantasma* equatorianas, os *cupos indicativos* colombianos e as *glosas presupuestarias* chilenas

— são consistentes com a hipótese central do trabalho: em todos os casos, reformas constitucionais que restringiram os poderes alocativos do Legislativo em descompasso com os incentivos dos parlamentares foram respondidas por práticas que redistribuíram o controle sobre a alocação orçamentária. Os mecanismos diferem, contudo, em grau de institucionalização e opacidade: as *coaliciones fantasma* operaram de forma mais opaca e episódica, os *cupos indicativos* desenvolveram uma estrutura relativamente estável de negociação entre Executivo e parlamentares, e as *glosas presupuestarias* acumularam reconhecimento legal parcial e legitimação jurisprudencial que as aproxima da fronteira entre o informal e o infralegal.

A tipologia de Helmke e Levitsky (2006) oferece um ponto de partida útil para interpretar esses mecanismos, mas os casos revelam seus limites: a distinção entre instituições concorrentes e acomodativas é mais porosa do que o arcabouço sugere, e mecanismos que operam em zona de ambiguidade jurídica — como as glosas — não se acomodam com facilidade à dicotomia. O que os três casos partilham, independentemente do tipo que configuram, é uma lógica funcional comum: permitem que parlamentares exerçam influência sobre a alocação sem alterar formalmente as restrições que a limitam, a um custo político inferior ao da reforma constitucional.

No plano normativo, os casos revelam um *trade-off* estrutural que o debate sobre reforma orçamentária raramente enfrenta de forma explícita. Os mecanismos informais documentados cumprem funções estabilizadoras reais — viabilizaram a aprovação de reformas econômicas no Equador, sustentaram coalizões legislativas na Colômbia em contexto de alta fragmentação partidária e permitiram ao Congresso chileno manter seu papel institucional sem desafiar frontalmente as restrições constitucionais. Ao mesmo tempo, todos operam com graus variáveis de opacidade, escapando aos sistemas de controle que as regras formais instituem e gerando externalidades negativas — sobrepreços em contratos, captura privada do gasto, ineficiência alocativa — que os órgãos de controle dos três países têm dificuldade crescente de conter. A funcionalidade sistêmica dos mecanismos informais coexiste, portanto, com seu custo republicano — e nenhum dos países comparados, incluindo o Brasil, encontrou equilíbrio estável que satisfaça simultaneamente as exigências de governabilidade e de transparência.

As implicações para a compreensão do problema orçamentário brasileiro são diretas. O diagnóstico predominante — de que o Congresso brasileiro é atípico em termos de poderes orçamentários e que a solução passa por restringi-los formalmente — é questionável em dois sentidos. Primeiro, como mostrou a análise comparativa, o que distingue o Brasil não são os

poderes formais do Congresso, que são próximos à mediana da amostra, mas o regime alocativo que os atores políticos escolheram operar: um regime de parlamentarização intensa que resultou não de uma mudança nas regras formais, mas de uma alteração nas condições políticas — em particular, da ampliação da distância ideológica entre o presidente e a maioria parlamentar a partir de 2019 — que tornaram a delegação ao Executivo menos atraente para a maioria congressual. Segundo, a experiência dos três casos estudados sugere que reformas constitucionais que restringem os poderes do Legislativo em descompasso com os incentivos dos parlamentares tendem a produzir mecanismos alternativos de alocação menos transparentes e menos controláveis do que os instrumentos formais que substituem.

Isso não implica que reformas orçamentárias sejam indesejáveis ou ineficazes. Implica, antes, que seu desenho precisa levar a sério a endogeneidade dos poderes orçamentários do Legislativo: reformas que ignoram os incentivos que tornam determinado regime alocativo atraente para a maioria parlamentar tendem a ser contornadas. As experiências comparadas sugerem três condições que aumentam a probabilidade de uma reforma ser duradoura. A primeira é a consistência entre a regra formal e os incentivos dos parlamentares: reformas que reduzem os poderes do Legislativo sem alterar os incentivos que geram demanda por particularismo criam pressão endógena por mecanismos alternativos. A segunda é a disponibilidade de canais alternativos de influência legislativa que sejam ao mesmo tempo responsivos — permitindo que parlamentares atendam demandas de suas bases — e controláveis — sujeitos a supervisão institucional efetiva. A terceira é a credibilidade do *enforcement*: reformas constitucionais cujas restrições não são efetivamente aplicadas tendem a ser tratadas como pontos de partida para negociação, não como constrangimentos reais. Das três condições, a segunda é a mais negligenciada no debate brasileiro atual: propostas de reforma raramente se perguntam quais canais alternativos de influência legislativa estariam disponíveis aos parlamentares — e qual seria seu grau de controlabilidade — caso as emendas impositivas fossem suprimidas ou severamente restringidas.

No caso brasileiro, essas condições apontam para um redirecionamento do debate: menos ênfase na redução dos poderes formais do Congresso e mais atenção tanto às condições políticas que tornaram a parlamentarização intensa a solução preferida pela maioria parlamentar como aos mecanismos institucionais que poderiam tornar a delegação ao Executivo novamente atraente sem depender exclusivamente da proximidade ideológica entre presidente e maioria. A experiência comparativa sugere que esse espaço existe, mas é estreito: no sistema multipartidário brasileiro, coalizões amplas são necessidade aritmética e implicam, quase inevitavelmente, heterogeneidade ideológica que reduz os incentivos à delegação. A

profissionalização pela via institucional é possível à margem; mas improvável como solução estrutural.

REFERÊNCIAS

- ABAD, Angélica *et al.* An Unwelcomed Deja-Vu: Ecuadorian Politics in 2021. **Revista de Ciencia Política**, v. 42, n. 2, p. 281-308, 2022.
- AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 265-301, 1995.
- ARANA ARAYA, Ignacio. Informal institutions and horizontal accountability: protocols in the Chilean budgetary process. **Latin American Politics and Society**, v. 55, n. 4, p. 74-94, 2013.
- ARCHER, Ronald P. **The transition from traditional to broker clientelism in Colombia: political stability and social unrest.** Kellogg Institute, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1990. (Working Paper # 140)
- ASHWORTH, Scott; BUENO DE MESQUITA, Ethan. Delivering the goods: Legislative particularism in different electoral and institutional settings. **The Journal of Politics**, v. 68, n. 1, p. 168-179, 2006.
- BERTELLI, Anthony M.; GROSE, Christian R. Secretaries of pork? A new theory of distributive public policy. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 926-945, 2009.
- BLÖNDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. Budgeting in Chile. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 2, p. 7-46, 2004.
- BORZUTZKY, Silvia. **Vital Connections: Politics, Social Security, and Inequality in Chile,** Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002
- CÁRDENAS, Mauricio; MEJÍA, Carolina; OLIVERA, Mauricio. **La economía política del proceso presupuestal: el caso de Colombia.** Banco Interamericano de Desarrollo, 2006 (Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE3-06-008).
- CÁRDENAS, Mauricio; MEJÍA, Carolina; OLIVERA, Mauricio. Changes in Fiscal outcomes in Colombia: The role of the Budget Process. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Eds.). **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America.** Inter-American Development Bank, 2009.
- CHANG, Eric C. C. Electoral incentives and budgetary spending: rethinking the role of political institutions. **The Journal of Politics**, v. 70, n. 4, p. 1086-1097, 2008.
- CUEVA, Simón; DÍAZ, Julián P. The Monetary and Fiscal History of Ecuador, 1960–2017. In: KEHOE, Timothy J.; NICOLINI, Juan Pablo (Eds.). **A Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960–2017.** Minneapolis: University of Minnesota Press, 2022.
- DOCKENDORFF, Andrés; FAÜNDEZ-CAICEDO, Vicente; NAVIA, Patricio. Good constituency members? Legislative particularism and localism in Chile (1932–1973). **The Journal of Legislative Studies**, p. 1-21, 2025.

FAÚNDEZ, Julio. **Democratization, development, and legality**: Chile, 1831–1973. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

FH - FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2026**: Country and territory ratings and statuses, 1973-2025. Disponível em: freedomhouse.org.

FLOREZ OTERO, Alfredo J. **Cupos indicativos**: cómo afectan los principios generales de contratación y presupuestales. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) — Universidad del Rosario, Bogotá, 2019. DOI: 10.48713/10336_20510. Disponível em: <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/20510>.

FRANCHINO, Fabio; MAINENTI, Marco. Electoral institutions and distributive policies in parliamentary systems: An application to state aid measures in EU countries. **West European Politics**, v. 36, n. 3, p. 498-520, 2013.

FREIDENBERG, Flavia; PACHANO, Simón. **El sistema político ecuatoriano**. Quito: FLACSO Ecuador, 2016.

GAMBOA, Ricardo; MORALES, Mauricio. Deciding on the Electoral System: Chile's Adoption of Proportional Representation in 1925. **Latin American Politics and Society**, v. 57, n. 2, p. 41-66, 2015.

GAY, Robert. Rethinking clientelism: demands, discourses and practices in contemporary Brazil. **Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe/European Review of Latin American and Caribbean Studies**, p. 7-24, 1998.

HALLERBERG, Mark; MARIER, Patrik. Executive authority, the personal vote, and budget discipline in Latin American and Caribbean countries. **American Journal of Political Science**, v. 48, n. 3, p. 571-587, 2004.

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

HALLERBERG, Mark; VON HAGEN, Jürgen. Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. In: POTERBA, James M.; VON HAGEN, Jürgen (Eds.), **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 04, p. 725-740, 2004.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. (Eds.). **Informal institutions and democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions? **Journal of Economic Issues**. v. XL, n. 1, 2006, p. 1-25.

JUNGUITO, Roberto; RINCÓN, Hernán. **La política fiscal en el siglo XX en Colombia**. Bogotá: Banco de la República, 2004. (Borradores de Economía, n. 318).

KEEFER, Philip; KHEMANI, Stuti. Democracy, public expenditures, and the poor: understanding political incentives for providing public services. **The World Bank Research Observer**, v. 20, n. 1, p. 1-27, 2005.

LEAL BUITRAGO, Francisco; DE GUEVARA, Andres D. L. **Clientelismo**: el sistema político y su expresión regional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2009.

LUNA, Juan P. Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes. In: FONTAINE, Arturo *et al.* (eds.), **Reforma de los partidos políticos en Chile**. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica e CIEPLAN, 2008.

MARSHALL, Monty G.; GURR, Ted R. **Polity5**: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018. Center for Systemic Peace, 2020. Disponível em: <https://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>. Acesso em: 1 dez. 2025.

MEJÍA ACOSTA, Andrés. **Informal coalitions and policymaking in Latin America**: Ecuador in comparative perspective. New York: Routledge, 2009.

MEJÍA ACOSTA, Andrés; ALBORNOZ, Vicente; ARAUJO, M. Caridad. **The political economy of the budget process**: the case of Ecuador. Inter-American Development Bank, 2006 (Economic and Sector Study Series RE3-06-009).

MEJÍA ACOSTA, Andrés; ALBORNOZ, Vicente; ARAUJO, M. Caridad. Institutional Reforms, Budget Politics, and Fiscal Outcomes in Ecuador. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Eds.). **Who decides the budget?** A political economy analysis of the budget process in Latin America. Inter-American Development Bank, 2009.

MERSHON, Carol A. Expectations and informal rules in coalition formation. **Comparative Political Studies**, v. 27, n. 1, p. 40-79, 1994.

MH - MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE. **Lineamientos para considerar en una reforma presupuestaria**: informe final de la Comisión Asesora Ministerial para Mejorar la Transparencia, Calidad y el Impacto del Gasto Público. Santiago: Ministerio de Hacienda, janeiro de 2021.

MH – MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE. Dirección de Presupuestos. **Ley de Presupuestos 2025**: Gobierno valora sentencia del Tribunal Constitucional y detalla ajuste fiscal mandado por el Congreso. Santiago: DIPRES, 10 de enero de 2025. Disponível em: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-article-357846.html>. Acesso em: 1 jun. 2026.

MORA CORTÉS, Andrés F. Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). **Papel Político**, Bogotá, v. 20, n. 1, p. 63-99, 2015.

MORENO, Erika; ESCOBAR-LEMMON, María E. Mejor solo que mal acompañado: Political entrepreneurs and list proliferation in Colombia. In: SIAVELIS, Peter; MORGENSTERN, Scott. **Pathways to power**: Political recruitment and candidate selection in Latin America. University Park: Penn State Press, 2008.

MUSTILLO, Thomas; POLGA-HECIMOVICH, John. Party, candidate, and voter incentives under free list proportional representation. **Journal of Theoretical Politics**, v. 32, n. 1, p. 143-167, 2020.

NAVIA, Patricio. Legislative candidate selection in Chile. In: SIAVELIS, Peter; MORGENSTERN, Scott. **Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America**. University Park: Penn State Press, 2008.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 37, p. 5-31, 1996.

OSPINA PERALTA, Pablo. **La aleación inestable**. Origen y consolidación de un Estado transformista: Ecuador, 1920-1960. Buenos Aires, AR: Teseo/Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2020.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Developing a method for analyzing institutional change. In: BATIE, Sandra; MERCURO, Nicholas. (Eds.), **Assessing the evolution and impact of alternative institutional structures**. London: Routledge Press, 2008.

PASTEN C., Roberto. Political Crisis and Fiscal Policy in Chile 1938-1973. **Revista Chilena de Economía y Sociedad**, v. 1, n. 1, p. 25-47, 2007.

PRAÇA, Sérgio; ALMEIDA, Acir. **Emendas orçamentária no pós-2014: Uma análise institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2026. (Relatório de Pesquisa).

PRIMO, David M. **Rules and restraint: Government spending and the design of institutions**. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

RICKARD, Stephanie J. Strategic targeting: The effect of institutions and interests on distributive transfers. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 5, p. 670-695, 2009.

RICKARD, Stephanie J. Electoral systems, voters' interests and geographic dispersion. **British Journal of Political Science**, v. 42, n. 4, p. 855-877, 2012.

RICKARD, Stephanie J. **Spending to win: Political institutions, economic geography, and government subsidies**. Cambridge University Press, 2018.

RODRÍGUEZ RAGA, Juan C.; BOTERO, Felipe. Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 26, n. 1, p. 138-151, 2006.

RODRÍGUEZ-VALERO, Luis A.; MALDONADO-GÓMEZ, Néstor. Las políticas distributivas en Colombia: de los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o "mermelada tóxica". **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, v. 50, n. 132, p. 1-28, 2020.

SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto. A new framework. In: HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos G.; STEIN, Ernesto (Eds.). **Who decides the budget? A political**

economy analysis of the budget process in Latin America. Inter-American Development Bank, 2009.

SCHITO, Marco. A sectoral approach to the politics of state aid in the european union: An analysis of the european automotive industry. **Journal of Industry, Competition and Trade**, v. 21, n. 1, p. 1-31, 2021.

SENADO DE CHILE. Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria. **Caracterización de glosas presupuestarias: Ley de Presupuestos 2025**. Estudio N° 001/2025. Santiago: Senado de Chile, 2025.

SENADO DE CHILE. Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria. **Cuantificación y caracterización de las glosas presupuestarias contenidas en la Ley de Presupuestos 2026**. Santiago: Senado de Chile, 2026. Disponível em: <https://cdn.senado.cl/portal-senado-produccion/s3fs-public/2026-01/caracterizacion-de-glosas-2026-1.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2026.

STROM, Kaare. Parliamentary democracy and delegation. In: STROM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang C.; BERGMAN, Torbjörn. **Delegation and accountability in parliamentary democracies**. New York: Oxford University Press, 2003.

TAVITS, Margit. Geographically targeted spending: exploring the electoral strategies of incumbent governments. **European Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 103-123, 2009.

TING, Michael M. Legislatures, bureaucracies, and distributive spending. **American Political Science Review**, v. 106, n. 2, p. 367-385, 2012.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. **É assim em todo lugar?** Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024.

TC - TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE. Sentencia Rol N° 1, de 25 de março de 1972. Requerimento do Presidente da República sobre a Ley de Presupuesto para el año 1972. Santiago: Tribunal Constitucional, 1972.

VALDÉS, Rodrigo; VERGARA, Rodrigo. **Aspectos económicos de la Constitución: Alternativas y propuestas para Chile**. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2021.

WAGNER, Gert; JOFRÉ, José; LÜDERS, Rolf. **Economía Chilena 1810-1995: Cuentas Fiscales**. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía, 2000. (Documento de Trabajo, n. 188).

WEHNER, Joachim. **Legislatures and the budget process: The myth of fiscal control**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

WEINGAST, Barry R.; SHEPSLE, Kenneth A.; JOHNSEN, Christopher. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. **Journal of political Economy**, v. 89, n. 4, p. 642-664, 1981.