

**EMENDAS PARLAMENTARES E FEDERALISMO
BRASILEIRO:
ENTRE O COMPORTAMENTO LOCAL E NACIONAL
DOS PARLAMENTARES**

por:

Luís Fernando Chiavegati

Monografia apresentada ao Curso de Especialização do Programa de Pós-Graduação em Pensamento Político Brasileiro, Área de Concentração em Ciência Política, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Especialista em Pensamento Político Brasileiro**

Orientador: Prof. Dr. Luís Gustavo Mello Grohmann

Santa Maria, RS, Brasil,
2006

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Pensamento Político Brasileiro**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia

**EMENDAS PARLAMENTARES E FEDERALISMO BRASILEIRO:
ENTRE O COMPORTAMENTO LOCAL E NACIONAL
DOS PARLAMENTARES**

elaborada por:

Luís Fernando Chiavegati

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Especialista em Pensamento Político Brasileiro

COMISSÃO EXAMINADORA:

Luís Gustavo Mello Grohmann, Dr,
Presidente / Orientador

Marisa Oliveira Natividade. Dr^a. (UFSM)

João Vicente R. B. da C. Lima, Dr. (UFSM)

RESUMO

Monografia

Programa de Pós-Graduação em Pensamento Político Brasileiro
Universidade Federal de Santa Maria

**EMENDAS PARLAMENTARES E FEDERALISMO BRASILEIRO:
ENTRE OS COMPORTAMENTOS LOCAL E NACIONAL
DOS PARLAMENTARES**

Autor: Luís Fernando Chiavegati

Orientador: Luís Gustavo Mello Grohmann

Santa Maria, 19 de dezembro de 2006

O trabalho analisa a importância das emendas parlamentares para a redistribuição de recursos federais aos municípios brasileiros, considerando as características do Federalismo Fiscal Brasileiro. A pesquisa observa as emendas parlamentares e o volume de recursos alocados pelas mesmas e procura, através da correlação entre emendas ao Orçamento da União dos anos de 2004 a 2006 apresentadas pelos parlamentares e votos obtidos pelos mesmos na eleição de 2002, evidências de favorecimento das bases junto ao Executivo Federal.

Palavras-chave: federalismo, emendas, orçamento, parlamentares

Sumário

Introdução	5
Capítulo I	
Federalismo Fiscal Brasileiro	11
Capítulo II	
Orçamento da União	15
Capítulo III	
Relações entre Executivo e Legislativo	27
Capítulo IV	
As Emendas	52
Considerações Finais	66
Bibliografia	69
Anexos	71

Introdução:

O Federalismo Fiscal Brasileiro implantado pela Constituição Federal de 1988 descentralizou a administração de recursos, concedendo alto grau de autonomia aos governos subnacionais (Souza, 1998). Destaca-se, a partir daí, o aumento na participação dos municípios no repasse de verbas federais que vem ocorrendo há alguns anos.

O enfoque atual sobre o tipo de federalismo fiscal adotado no Brasil afirma que este tem por objetivo diminuir as desigualdades regionais de arrecadação que existem entre os governos subnacionais. Desigualdade essa, que ocorre entre Estados e até mesmo entre municípios da mesma região (Arretche, 2004).

Os mecanismos utilizados para os repasses de recursos federais, na tentativa de diminuir as desigualdades, acabam criando outras. Eles priorizam os pequenos municípios, que chegam a receber uma quantidade maior de recursos em relação per capita, se comparados aos grandes, numa razão inversamente proporcional ao número de habitantes (Arretche, 2004).

O sistema cria alguns problemas como o aumento da dependência dos pequenos municípios em relação aos recursos federais. O repasse de verbas muitas vezes não estimula a adoção de mecanismos eficientes de arrecadação próprios. Alguns autores acreditam que esse fator estimulou a multiplicação de municípios no Brasil após 1988.

Alguns dos repasses feitos através de fundos como o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) são garantidos através de leis específicas e não dependem do partido do prefeito que administra o município ser aliado ou de oposição ao governo federal, pois suas cotas estão garantidas. Esses tipos de repasses são chamados de recursos vinculados e compreendem a maior parte dos recursos repassados pela União, por volta de 85%, deixando o orçamento com pouca flexibilidade e com pouca margem de utilização, pelos

governos federal e municipais, para projetos de outras naturezas, segundo a própria Secretaria de Orçamento Federal¹.

Alguns autores afirmam que esse tipo de alocação de recursos melhora a utilização dos mesmos, pois as decisões podem ser tomadas localmente pelo governo que conhece de perto os problemas. Quanto ao fator de autonomia adquirido, os mesmos afirmam que contribui para a afirmação do federalismo brasileiro, já que descentraliza a tomada de decisões, tanto estadual como municipal (Souza, 1998). Uma outra consequência, ainda, é que a esfera municipal de governo torna-se um dos principais agentes do desenvolvimento econômico².

Os municípios também ficam com seus orçamentos de certa maneira inflexíveis, forçando os administradores a buscarem outras formas de financiamento para seus projetos. Sem ter acesso às altas cúpulas decisórias do governo (exceto aqueles vindos de poucas grandes cidades), são obrigados a procurar um parlamentar que, através de sua rede de influência, possa direcionar recursos através das emendas ao orçamento federal (Bezerra, 1999).

O parlamentar passa a ter uma importante moeda de troca para seu apoio político, que são as emendas parlamentares. Os prefeitos fornecem seus apoios políticos locais em troca das verbas federais destinadas pelo orçamento em favor daquela região. Se a moeda de troca for bem utilizada, ela pode contribuir para a reeleição do parlamentar. Pereira e Rennó (2001) analisando as emendas parlamentares, afirmam que os deputados normalmente apresentam emendas que beneficiam os municípios onde tiveram maior número de votos.

Algumas vezes, as verbas assim destinadas recebem um destino nobre, uma obra de grande importância para a população, como a construção de redes de esgoto ou postos de saúde. Mas outras vezes, são destinos puramente eleitoreiros, constituindo o que a literatura acadêmica chama de “paroquialismo”³.

O objetivo deste trabalho é analisar as relações entre o governo federal, os governos subnacionais e os parlamentares, institucionalizadas pelo federalismo fiscal implantado no Brasil. O foco serão as emendas propostas pelos parlamentares da atual legislação que representam os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Pernambuco na Câmara Federal, ao Orçamento da União para 2004, 2005 e 2006. Analisaremos, principalmente, as

¹ Segundo a Secretaria de Orçamento Federal, a flexibilidade do orçamento do Governo Federal é afetada por dois tipos de restrições: pelo excessivo grau de vinculação de receitas e pelo elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias (SOF, 2003).

² Segundo pesquisa do IETS - IPEA

³ O paroquialismo pode ser entendido como a produção de políticas de alcance particularista, mas com custos difusos para a sociedade, voltadas para a base eleitoral. Para maiores detalhes ver Carvalho, 2003.

destinações propostas para essas verbas federais. Poderão, ainda, serem levantados dados como outros tipos de verbas, como o FUNDEF e o FPE, repassados ao longo do ano de 2005 aos estados estudados, como exemplo.

O Brasil ainda permanece classificado como um país em vias de desenvolvimento. Atualmente com 50,1% do PIB⁴ comprometido com a dívida pública, os recursos federais distribuídos aos municípios estão muito abaixo do necessário para o desenvolvimento de projetos que atendem ao número cada vez maior de demandas da população.

Dentro desse quadro é necessário que a utilização de recursos provenientes de verbas captadas pela União através de impostos sejam fiscalizados pela população, buscando o melhor aproveitamento, evitando desvios e má utilização, principalmente para uso meramente eleitoreiro. A melhor distribuição desses recursos deve ser um objetivo constante, visando atender às demandas da população mais carente. Possivelmente, com os próprios municípios planejando o destino dos mesmos.

Em regimes democráticos, onde a informação sobre o comportamento dos governos é uma variável muito valiosa, são importantes as pesquisas que têm por objetivo o questionamento sobre a utilização de recursos públicos, pois ajudam, sobretudo, na prestação de contas governamentais, servindo como fonte científica de dados para uma fiscalização mais efetiva.

Os gastos dos municípios na área social vêm aumentando, nos últimos anos, em função da municipalização de certas áreas em que o governo federal, gradualmente, vem se retirando, como os níveis básicos de educação, saúde e certos programas de ação social. O fato de se ter recursos vinculados é um fator de certeza do recebimento da verba, o que permite manter a estrutura de gastos, bem como a sua expansão através de novos investimentos, independente do governo subnacional ser oposição ou da base de apoio ao governo federal.

Alguns autores como Souza (1999), afirmam que a democracia ganha com o sistema atual, pois a descentralização administrativa torna o sistema mais democrático. O exemplo mais concreto desse ponto, é que para o gerenciamento de certos recursos é previsto na lei regulamentadora, a criação de conselhos municipais, onde o cidadão e toda a sociedade têm a oportunidade de participarem, se quiserem.

Quanto aos estudos sobre orçamento no Brasil, autores como Souza (1999) e Rocha (2002) afirmam que são poucos os trabalhos que investigam o Congresso Nacional como alocador de recursos públicos. Esse fato seria, em parte, consequência da centralização

⁴ Jornal Valor Econômico, dia 01 de novembro de 2006, <http://www.valoronline.com.br>

política ocorrida nos governos militares, o que ocasionou a perda de importância do próprio Congresso na elaboração do orçamento. Mas atualmente vem sendo retomado esse enfoque.

O estudo sobre a elaboração e execução do orçamento realmente apresenta um certo grau de dificuldade, pois os mecanismos orçamentários são complexos e variam muito. Bezerra (1999), por exemplo, encontrou duas dificuldades principais ao pesquisar os mesmos. Ele destaca que há dificuldade para se obter informações sistematizadas sobre os dados oficiais do governo e um certo receio por parte dos funcionários e autoridades em discutirem o assunto (Bezerra, 1999, p. 22).

As emendas parlamentares ao orçamento são mais críticas, pois, às vezes, podem esconder relações não muito claras entre parlamentares, suas bases locais e empresas, como as empreiteiras e escritórios de intermediação (Bezerra, 1999).

A abordagem inicial de nosso trabalho partirá de alguns conceitos fundamentais para entendermos as relações contidas no processo de liberação de recursos pelo Executivo brasileiro, principalmente sobre as emendas parlamentares. Muito importante para o estudo são as relações entre o Executivo e o Legislativo, chamando a atenção para aquilo que Figueiredo e Limongi (1999) chamaram de Presidencialismo de Coalizão. Esses autores configuraram-se como uns dos pioneiros no estudo das relações entre esses dois poderes, após a promulgação da Constituição de 1988 (Rocha, 2002).

O presidencialismo de coalizão do Brasil, segundo Figueiredo e Limongi (1999), se caracteriza por um Executivo que domina o processo legislativo, tendo forte poder de agenda. O presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. A melhor estratégia para a obtenção de recursos visando à retornos eleitorais, para esses, seria votar disciplinadamente. Concluíram que, contrariamente ao que afirmavam as teorias correntes, não há no Congresso Nacional indisciplina partidária, nem este agindo como *veto player* institucional. Os dados empíricos da sua pesquisa revelaram uma forte preponderância do Executivo sobre o Congresso e este disposto a cooperar, votando de maneira disciplinada.

Uma das principais maneiras do governo manter a disciplina e garantir votos nas decisões no Congresso, seria a execução das emendas parlamentares, a nomeação para cargos importantes como presidência de estatais entre outros, segundo correntes teóricas que analisam as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil.

Pereira e Mueller (2002) afirmam que a literatura sobre processos decisórios, principalmente a norte-americana, aponta que os governos de coalizão teriam grandes gastos para manter a disciplina. Mas segundo os mesmos autores, no Brasil, esse custo tem sido relativamente “barato”, perto do valor do orçamento total da União. As emendas seriam,

então, instrumentos para o Executivo controlar o processo decisório, criando uma moeda política de custo reduzido. Eles fornecem evidências empíricas que o Executivo usa a execução do orçamento como barganha na negociação do apoio do Congresso à sua governabilidade (2002, p. 267).

Os parlamentares têm sido, atualmente, acusados de utilizarem as emendas para a prática daquilo conhecido na literatura acadêmica e na mídia por clientelismo e paroquialismo, pois com elas visam atender as demandas de suas bases eleitorais, dando destinos aos recursos que, muitas vezes, não são tão nobres e algumas outras são alvo de corrupção.

O clientelismo foi definido por Nunes (1997, p. 32) como uma relação que repousa num conjunto de redes personalísticas que incluem os partidos políticos, burocracias e *cliques*, numa pirâmide que atravessa a sociedade de alto a baixo. Há uma corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Aqueles que apóiam o governo teriam acesso privilegiado aos recursos materiais do Estado. O privilégio vai desde a criação de empregos, até a distribuição de favores, como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e outros serviços.

O clientelismo, segundo Nunes (1997), provoca uma paralisia nos procedimentos burocráticos, que eles acabam não se realizando sem uma ajuda ou “mãozinha” daqueles que têm influência no processo. Esse conjunto de relações que caracterizam as redes criadas está baseado em contato pessoal e amizade leal (Nunes, 1997).

O presente trabalho terá como objetivo geral analisar características fundamentais do federalismo fiscal brasileiro, através do diálogo com outros autores que tenham estudado o tema. Mais especificadamente, abordaremos, considerando o padrão atual de repasses de recursos federais, a natureza das proposições das emendas apresentadas pelos deputados federais do Rio Grande do Sul, São Paulo e Pernambuco, da atual legislatura, aos orçamentos para os anos de 2004, 2005 e 2006.

Para alcançar os objetivos propostos, serão feitas pesquisas na literatura acadêmica sobre o Federalismo Fiscal Brasileiro, buscando as características do mesmo, bem como, questões principais referentes à distribuição de recursos federais para os governos subnacionais. Também serão buscados enfoques sobre a questão da proposição de emendas ao orçamento e o posicionamento dos respectivos autores. As questões a cerca das relações Executivo x Legislativo serão analisadas à luz das teorias Neo-Institucionalista e Distributivista.

As informações orçamentárias vêm ganhando espaço nos portais do Governo Federal na Internet. Essa ferramenta contribuiu para o desenvolvimento desse trabalho. A questão da transparência e a informação com clareza possibilitam a fiscalização por parte da população e a realização de outros estudos como este, pois o pesquisador não precisa mais deslocar-se até a sede do Executivo Federal em busca de documento e informações, como ocorreria se o mesmo houvesse sido desenvolvido anos atrás.

Serão buscados dados como a votação que os parlamentares gaúchos obtiveram na Eleição de 2002 por município do Rio Grande do Sul, São Paulo e Pernambuco e as emendas propostas pelos mesmos aos orçamentos da União dos anos de 2004, 2005 e 2006. Depois de coletados os dados, haverá uma confrontação entre os municípios mais votados e aqueles que receberam recursos, na busca de alguma correlação, entre votos obtidos por município x recursos destinados aos mesmos, via emendas parlamentares individuais.

No capítulo 1 faremos uma análise do federalismo fiscal brasileiro, traçando um perfil das relações entre os entes federados, na tentativa de mostrar a importância que as transferências de recursos federais ocupam dentro de um sistema federativo de grandes desigualdades, como é o caso brasileiro.

Procuraremos, no capítulo 2 fazer uma introdução ao quadro orçamentário brasileiro, através de um sintético estudo de como é feito o Orçamento da União. O capítulo 3 abordará o debate teórico acerca do papel e uso das emendas ao orçamento, observando o posicionamento de autores com trabalhos importantes sobre o tema. No capítulo 4 apresentaremos os dados eleitorais coletados, as emendas propostas pelos deputados federais dos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Pernambuco ao Orçamento Federal, suas análises e resultados.

Capítulo I – O Federalismo Fiscal Brasileiro

1.1 - O debate teórico sobre a desigualdade

Uma das características mais marcantes da Federação Brasileira é a desigualdade interna e que está presente em todas as áreas desde a econômica, estendendo-se à política, social, populacional e outras. Áreas do país como o sudeste apresentam altos índices de desenvolvimento humano, enquanto outras como o nordeste têm índices muito reduzidos. Essa característica ocasiona determinados tipos de conflitos entre os entes federados, caso que ocorre, por exemplo, com a guerra fiscal e a luta por fatias dos recursos federais transferidos. Em nosso trabalho daremos ênfase à questão econômica e política, devido ao tema do mesmo. Em relação à questão da desigualdade populacional, temos a seguinte distribuição:

Tabela 1 – Distribuição da população brasileira, por grandes regiões

Região	Nº de habitantes	% da população
Sudeste	76.282.758	42,62
Nordeste	49.833.207	27,84
Sul	26.299.387	14,69
Norte	14.049.222	7,85
Centro-oeste	12.520.732	7
Total	178.985.306	100

Fonte: IBGE, 2003, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais.

Partindo inicialmente dos dados sobre a desigualdade populacional, observamos conseqüências muito sérias dessa para a federação. Por exemplo, a distorção na representação

dos estados na Câmara Federal, dando pesos distintos para o voto de cada cidadão. Esse fator permite que estados mais fracos economicamente consigam incluir questões próprias na agenda do Congresso. Resultado da fixação, pela Constituição de 1988, do número máximo e mínimo de deputados por estado e pela não revisão do fluxo de habitantes e crescimento da população, entre outros. (Nicolau, 1997).

Muitas outras conseqüências que prejudicam a população diretamente são sentidas de maneira objetiva. Regiões com populações menores e atividade econômica menos desenvolvida, acarretam menores capacidades de arrecadação de tributos, reduzindo a capacidade de oferta de serviços públicos, bem como a qualidade dos mesmos. Segundo a pesquisa de Bremaeker (1994 *apud* Souza, 2002) constatou que, no Nordeste, mais de 200 municípios não têm possibilidade de arrecadar recursos próprios, devido a inexistência de atividade econômica significativa e no tamanho da sua população pobre. Outro trabalho citado pela mesma autora é de Samuels (2002), que mostra que quase 75% dos municípios brasileiros arrecadam menos de 10% da sua receita via impostos e que cerca de 90% dos municípios com menos de 10.000 habitantes dependem quase que em 100% das transferências de FPM e de ICMS.

Analisando a situação através da dimensão democrática, podemos concluir que tanto a distorção causada pela sobre-representação quanto o prejuízo dos serviços públicos, são fatores que prejudicam o jogo democrático. O primeiro, porque contraria o princípio do “um homem, um voto”. O segundo porque nem todos os cidadãos têm o direito e o mesmo acesso a todos os serviços públicos.

Por outro lado, encontramos alguns autores que afirmam que nos últimos anos, o Brasil tem se tornado mais “federal”, com isso também, mais democrático, em conseqüência da promulgação da Constituição de 1988, embora os limites da descentralização estejam surgindo. É o caso de Souza (1998), que afirma que a experiência brasileira de descentralização política e tributária contribui para a consolidação da democracia no país, pois de uma maneira ou outra, tem forçado o governo federal a negociar com as esferas subnacionais a implementação de políticas públicas nacionais. Surgem, assim, novos atores no cenário político nacional e vários centros de poder que competem entre si. O exemplo mais recente foi o atraso na votação do Orçamento da União de 2006, causado por um impasse entre o governo federal e governadores. Os governadores cobravam o repasse total de R\$ 5,2 bilhões, o mesmo do ano passado. Pelo acordo, garantiram mais R\$ 500 milhões, que serão somados aos 3,4 bilhões já previstos na proposta orçamentária. O repasse do montante

restante, de R\$ 1,3 bilhão, está condicionado ao aumento da arrecadação⁵. Mas os resultados da descentralização são heterogêneos para os estados, devido às grandes desigualdades regionais.

De acordo com a literatura que trata o federalismo, para existência de um sistema federal, devemos ter um certo grau de cooperação política entre o governo federal e as demais esferas da federação. Num sistema descentralizado como se quer do brasileiro, a coordenação do governo federal é extremamente importante. O federalismo apresenta diversas razões de existência, sempre relacionados com os objetivos do país em que está aplicado. Na opinião de Souza (1998), o federalismo brasileiro sempre foi e ainda hoje, continua sendo, uma forma de acomodação das demandas das elites com objetivos conflitantes, amortecendo as enormes disparidades regionais.

1.2 – Os Efeitos Redistributivos do Federalismo Fiscal Brasileiro

Uma das maneiras do federalismo diminuir as disparidades regionais tem sido através da adoção de mecanismos de equalização fiscal, tanto na taxação quanto na realocação dos recursos captados. Desde 1946 o sistema fiscal brasileiro está voltado para melhorar o equilíbrio horizontal e vertical das receitas públicas, através da distribuição da receita nacional das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas, principalmente pelas transferências constitucionais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Souza, 1998).

Mas, neste ponto, há uma das limitações dos mecanismos de equalização. Cria-se uma dependência dos estados mais fracos economicamente em relação aos mais desenvolvidos. Quando a economia destes sofrem retração, os recursos passíveis de serem transferidos aos menos desenvolvidos também vão sofrer uma diminuição e os efeitos econômicos são sentidos pelos mesmos.

As relações fiscais e econômicas entre o governo federal e os estados também são marcadas por enormes diferenças. Podemos observar a participação das grandes regiões brasileiras na economia através da tabela abaixo:

⁵ Jornal “Estado de São Paulo”, 18 de abril de 2006, por Eduardo Kattah.

Tabela 2 - Participação das Grandes Regiões Brasileiras no PIB do país

Região	% de Participação no PIB
Norte	5 %
Centro-Oeste	7,5 %
Nordeste	13,8 %
Sul	18,6 %
Sudeste	55,2 %

Fonte: Contas Regionais do Brasil 2003. IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Contas Nacionais.

Em vários trabalhos sobre o federalismo brasileiro, a Constituição de 1988 aparece como um marco da mudança do sistema tributário. O novo sistema adotado desde então, apresenta como maior característica a descentralização, tendo aumentado as transferências de recursos para os municípios e conseqüentemente, a capacidade de gasto dos mesmos. Mas ele tem apresentado algumas complexidades, como a constante mudança dos impostos e os aumentos freqüentes das alíquotas (Souza, 1998).

Capítulo II – O Orçamento da União

2.1 - O Sistema Orçamentário Brasileiro

O orçamento público é o instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. Trata-se de uma peça de planejamento, no qual as políticas públicas setoriais são analisadas, ordenadas segundo sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação do governo, nos limites do montante de recursos em condições de serem mobilizados para financiar tais gastos. A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo Sistema de Planejamento e Orçamento que tem a iniciativa dos projetos de lei que constituem o Orçamento Geral da União.

O sistema orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos principais: a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). O Plano Plurianual, que vigora por quatro anos, estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital e os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio prazo. Já a LDO é elaborada anualmente e objetiva detalhar as metas e prioridades da administração para o ano subsequente e orientar a elaboração da lei orçamentária anual. A partir dos parâmetros definidos pela LDO e em consonância com a programação do PPA, a LOA estima as receitas e fixa as despesas de toda a administração pública federal para o ano subsequente. O sistema orçamentário brasileiro está definido nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal e o mesmo possui três importantes dimensões, todas de interesse direto para a sociedade, segundo o próprio Senado Brasileiro.

A primeira, é a dimensão jurídica: o orçamento público tem caráter e força de lei, e enquanto tal define limites a serem respeitados pelos governantes e agentes públicos – no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas. A elaboração e a aprovação do orçamento público seguem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sanção presidencial como qualquer outra lei.

A segunda, é a dimensão econômica. O orçamento público é basicamente o instrumento por meio do qual o governo extrai recursos da sociedade e os injeta em áreas

selecionadas. Esse processo redistributivo não é neutro do ponto de vista da eficiência econômica e da trajetória de desenvolvimento de longo prazo. Tanto os incentivos microeconômicos e setoriais, quanto as variáveis macroeconômicas relativas ao nível de inflação, endividamento e emprego na economia são diretamente afetados pela gestão orçamentária.

A terceira, a dimensão política: é o corolário da dimensão econômica. Se o orçamento público tem um inequívoco caráter redistributivo, o processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento embute necessariamente perspectivas e interesses conflitantes que se resolvem em última instância no âmbito da ação política dos agentes públicos e dos inúmeros segmentos sociais.

Essas três dimensões revelam que, em sentido amplo, o sistema orçamentário brasileiro compõe-se não apenas de leis – como aquelas mencionadas acima – mas de todo um arcabouço institucional composto de vários elementos: agentes políticos e entidades dos três Poderes; as relações entre esses agentes, os eleitores e segmentos organizados da sociedade; e as regras formais e informais que disciplinam essas relações e normatizam o processo decisório em torno do orçamento público.

Em poucas áreas das políticas públicas os princípios democráticos podem revelar-se tão claramente quanto na área do orçamento público, pois o processo orçamentário permite a segmentos organizados da sociedade acompanharem de modo ativo e informado o mesmo, caso desejem fazê-lo.

2.2 – Princípios Orçamentários Básicos

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle do orçamento, que estão definidos na Constituição, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei nº 4.320/64 estabelece os fundamentos da transparência orçamentária (art. 2º): "A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade".

- **Princípio da Unidade**

Cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada Município.

- **Princípio da Universalidade**

A Lei orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento.

- **Princípio da Anualidade**

Estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.

2.3 – Modelo Constitucional

A Constituição Federal de 1988 previu a existência de 3 instrumentos básicos para definir o modelo de integração entre planejamento e orçamento: a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

A Lei do Plano Plurianual (PPA) é uma lei ordinária, editada a cada quatro anos e, segundo dispõe o § 1º do art. 165 do texto constitucional, “...estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, é uma lei ordinária com validade apenas para um exercício. De acordo com o § 2º do art. 165 do texto constitucional, a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento”.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é igualmente uma lei ordinária que estima a receita e fixa a despesa da União com validade para cada exercício fiscal. Conforme o § 5.º do art. 165 da Constituição, essa lei deve conter três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da

seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais. Os dois primeiros orçamentos envolvem toda a programação de gastos dos Poderes da União, seus fundos, autarquias e fundações. Resumindo, abrange toda a administração pública, direta e indireta.

O orçamento de investimentos das empresas estatais contém a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Os orçamentos fiscal e da seguridade social listam todos os gastos da União, como, por exemplo, os destinados à manutenção da máquina pública, os desembolsos com saúde, educação, defesa, estradas, portos, benefícios previdenciários, folha de pessoal, juros da dívida etc., bem como todas as receitas que são esperadas para serem arrecadadas.

Pela análise conjunta desses três instrumentos, conclui-se que a concepção do processo de planejamento e orçamento no Brasil confere ao PPA, à LDO e à LOA uma atuação integrada, que pode ser resumida: o PPA estabelece o planejamento de longo prazo, por meio dos programas e ações de governo, enquanto a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa anualmente as ações e programas a serem executados por meio de projetos, atividades e operações especiais. À LDO, por sua vez, cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA, e definir as regras e normas que orientam a elaboração da lei orçamentária que irá vigorar no exercício seguinte ao da edição da LDO.

2.4 – Processo de elaboração e apreciação

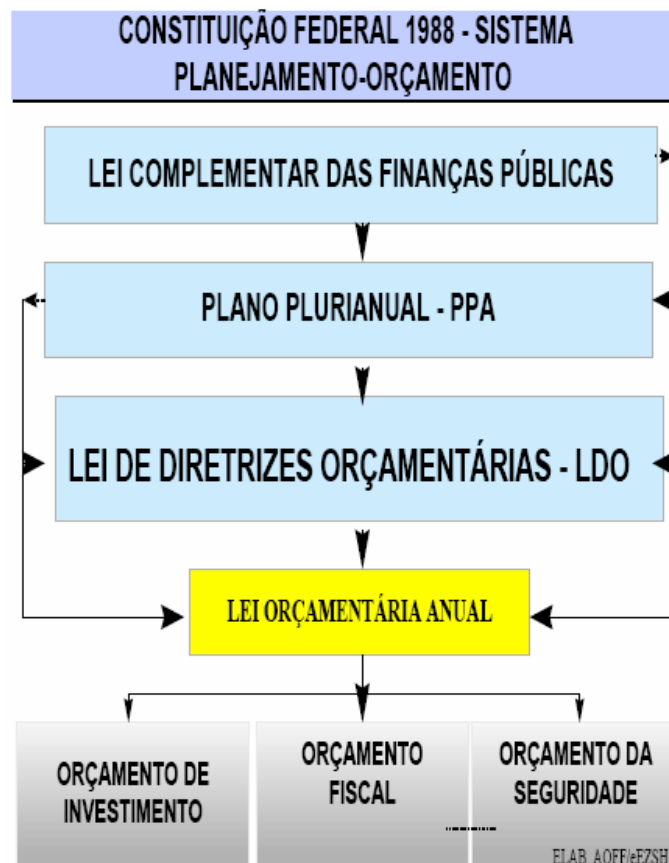
A Lei Orçamentária é uma lei de iniciativa do Poder Executivo. O projeto de lei deverá ser encaminhado ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano. Tal projeto será apreciado conjuntamente pelas duas Casas do Congresso Nacional, cabendo à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO examinar e emitir parecer sobre o referido projeto. Esta Comissão é composta por 84 parlamentares, sendo 21 Senadores e 63 Deputados Federais.

A forma constitucional prevista para a atuação do Congresso Nacional, em sua participação na elaboração do orçamento, dá-se por meio de emenda ao referido projeto de lei. O objetivo de proposição das emendas seria o aperfeiçoamento, pelos parlamentares, da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, visando uma melhor alocação dos

recursos públicos, mas somente na pequena parcela denominada “Investimentos”. Desse modo, identificam as localidades onde desejam que sejam executados os projetos ou inserem novas programações com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.

No Congresso, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessário através das emendas e votam o projeto. A Constituição determina que o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura.

O diagrama a seguir ilustra o inter-relacionamento entre os diversos instrumentos legais que compõem o ordenamento jurídico dos planos e orçamentos:



Quadro 1 – Inter-relacionamento entre os instrumentos dos planos e orçamentos

Fonte: Cartilha do Orçamento 2004 – Senado Federal – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF – Brasília, maio de 2004.

Disponível em <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf>

2.5 – Emendas Parlamentares

As emendas parlamentares são sujeitas a restrições de diversas ordens. A norma constitucional, dada pelo art. 166, § 3.º, estabelece as regras fundamentais para a aprovação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, quais sejam: 1º) não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados; 2º) é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação; 3º) não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida; e 4º) é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO⁶.

As emendas parlamentares obedecem a dois níveis de intervenção: as emendas individuais e as coletivas. As individuais podem atingir um máximo de 20 emendas por parlamentar e têm um limite definido de recursos. As coletivas se subdividem em emendas de bancadas estaduais (de 18 até no máximo de 23 emendas, variando de acordo com o número de parlamentares por bancada); emendas de bancadas regionais (até 2 emendas por bancada) e emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados (até 5 emendas por comissão).

A Resolução n.º 01/2001 prevê também a edição anual de um Parecer Preliminar, votado pela CMO logo após a chegada do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso, onde são definidas normas adicionais a serem observadas pelos parlamentares no processo de intervenção no PLOA. Por exemplo, o Parecer Preliminar para 2004 fixou em R\$ 2,5 milhões o máximo de recursos que podem ser alocados em emenda individual de cada parlamentar. Para as emendas coletivas não há limite de valor.

2.6 – Créditos Adicionais

Durante a execução, o orçamento pode ser retificado visando a atender a situações não previstas na época de sua elaboração. O instrumento utilizado para tal retificação é o crédito

⁶ Esta é uma regra que tem um destaque especial, pois induz o parlamentar a apresentar emendas que estejam de acordo com as intenções do Executivo em destinar verbas.

adicional, que por definição legal, é a autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na Lei do orçamento.

Os créditos adicionais classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos adicionais resolvem duas situações clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária: na primeira, o orçamento contém o crédito adequado, mas a dotação respectiva apresenta saldo insuficiente para atendimento de despesas necessárias (crédito suplementar); na segunda não existe o crédito orçamentário para atender às despesas a serem realizadas (crédito especial e extraordinário). A diferença entre os dois está na finalidade. O crédito especial visa a atender despesas para as quais a lei não conta com crédito específico, o extraordinário, a atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

2.7 - Transferências Constitucionais

As Transferências Constitucionais são parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal pertencentes aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal (C.F). As principais transferências constitucionais são aquelas de que trata o art. 159 da C.F.: O Fundo de Participação dos Estados (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); os Fundos de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) e o IPI-Exportação (FPEX).

A partir de 1988 tornou-se obrigatória também a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). As receitas que constituem os fundos de participação, os fundos de financiamento e o IPI-Exportação são parcelas de arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), nos percentuais da tabela:

Tabela 3 – Constituição das Transferências Constitucionais

FUNDO	IR	IPI
FPE *	21,5%	21,5%
FPM *	22,5%	22,5%
FNE	1,8%	1,8%
FNO	0,6%	0,6%
FCO	0,6%	0,6%
FPEX **	-	10,0%

* 15% São destinados ao FUNDEF

**Cada estado deve entregar 25% do valor recebido aos respectivos municípios, observados os critérios estabelecidos na Constituição Federal.

Fonte: “ O que você precisa saber sobre transferências constitucionais” Secretaria do Tesouro Nacional – Fevereiro 2005

Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/manuais/fpm.pdf>

O montante do Fundo de Participação dos Estados (FPE) é calculado pela aplicação simples do percentual de 21,5% sobre a arrecadação líquida do IR e do IPI. O valor da cota deste Fundo de Participação para cada unidade da Federação é calculado de acordo com os coeficientes estabelecidos no Anexo da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, multiplicando-se o valor do FPE total pelo coeficiente individual, definido pela mesma lei. Do valor total do FPE, 85% vão para os estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e 15% vão para os estados das regiões Sudeste/Sul. Quem calcula a cota individual de cada Estado e do Distrito Federal é o Banco do Brasil, com base no montante informado pela Secretaria do Tesouro Nacional e nas informações recebidas do Tribunal de Contas da União (TCU).

O montante do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é calculado pela aplicação simples do percentual de 22,5% sobre a arrecadação líquida do IR e do IPI. Do montante do FPM, 10,0% pertencem às Capitais, 86,4% pertencem aos municípios classe-interior e o restante, 3,6% constituem o FPM-Reserva, distribuídos entre os municípios do interior.

A definição dos coeficientes dos municípios compete ao TCU, conforme o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, com base nas populações de cada município brasileiro, divulgadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

De posse dos dados populacionais divulgados pelo IBGE e observando a legislação em vigor, o TCU atribui a cada município um coeficiente individual de participação determinado de acordo com as faixas de habitantes previstas no Decreto-lei 1881/81. Do FPM total,

35,22% são destinados aos municípios da região Nordeste, 31,22% aos municípios da região Sudeste, e o restante 33,56%, aos municípios das regiões Norte, Centro-Oeste e Sul.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) é um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com a finalidade exclusiva de financiar projetos e programas do ensino fundamental, criado pela EC ° 14/96 e regulamentado pela Lei 9.424/96. Foi implantado automaticamente em todos os estados, DF e municípios, a partir de 1º de janeiro de 1998 e opcionalmente, no Estado do Pará, em 1997. O FUNDEF é constituído de, pelo menos 15% das seguintes receitas:

- FPM/FPE
- IPI-EXportação
- L.C. n° 87/96, Desoneração das Exportações (Lei Kandir)
- ICMS Estadual
- Complementação da União, quando não se atingir o valor mínimo.

Os repasses são feitos de forma automática, para contas específicas dos estados, DF e municípios, abertas para essa finalidade e mantidas no Banco do Brasil. As parcelas oriundas do FPM/FPE, ICMS-Desoneração (L.C. n° 87/96) serão creditadas pela União. Também a parcela da Complementação, quando necessária, será creditada pela União. As parcelas pertinentes ao ICMS-Estadual e ao IPI-Exportação serão transferidas diretamente pelos Estados.

A distribuição dos recursos é feita através de coeficiente individual de participação estabelecido pelo MEC, calculado com base no número de alunos da primeira a quarta e da quinta à oitava séries do ensino fundamental, matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino.

O controle e a fiscalização das transferências constitucionais são feitos pelo TCU, órgão auxiliar do Congresso Nacional, que além de zelar pela correção dos valores repassados pela União a estados, Distrito Federal e municípios, faz cumprir os prazos legais para entrega desses recursos, e também pelos Tribunais de Contas do Estados.

Para executar o trabalho de controle e fiscalização das transferências, além de auditorias periódicas nos sistemas utilizados no âmbito do Ministério da Fazenda e no Banco do Brasil, são realizados, também, exames nos demonstrativos elaborados decendialmente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Segundo a Secretaria de Orçamento Federal, a análise da flexibilidade alocativa dos recursos orçamentários é de grande importância para se avaliar a capacidade do poder público de intervir na economia. No caso do governo brasileiro, a flexibilidade é afetada por dois tipos de restrições: pelo excessivo grau de vinculação de receitas e pelo elevado nível de despesas constitucional e legalmente obrigatórias. Essas restrições reduzem a flexibilidade alocativa da política fiscal para atender outras demandas da sociedade.

No primeiro caso, o grande volume de receitas vinculadas provoca rigidez orçamentária na medida em que estas não podem ser utilizadas para financiar despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas. A segunda restrição seria o crescimento contínuo das despesas de execução constitucional e/ou legalmente obrigatórias. O que prejudica sobremaneira a flexibilidade da política fiscal. Verifica-se as despesas com pessoal e encargos sociais cresceram significativamente entre 1995 e 2002.

A seguir temos três tabelas com os valores repassados pelas transferências constitucionais para os Estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco e São Paulo, ao longo do ano de 2005. Na tabela 4.4 temos a relação percapita de recursos transferidos a esses três estados. Através dela podemos visualizar o desequilíbrio nas transferências de recursos para os estados estudados.

Tabela 4.1 - Transferências Constitucionais ao Estado do Rio Grande do Sul, ano de 2005

Mês	FPE	IPI-EXP	FUNDEF	LC 87/96	CIDE	FEX	Total
1	53.555.854,20	25.638.723,63	87.940.738,21	18.142.805,88	21.446.932,68	4.226.062,50	210.951.117,10
2	46.882.443,97	21.830.247,02	65.734.672,85	18.142.805,88	0,00	4.226.062,50	156.816.232,22
3	44.962.942,44	21.832.079,45	105.855.659,47	18.142.805,88	0,00	4.226.062,50	195.019.549,74
4	48.817.064,86	25.265.379,65	95.072.793,62	18.142.805,88	20.725.974,82	4.226.062,50	212.250.081,33
5	55.101.059,55	24.641.391,63	94.982.684,49	18.142.805,88	0,00	4.226.062,50	197.094.004,05
6	53.384.134,18	20.465.969,74	97.408.331,39	18.142.805,88	0,00	4.226.062,50	193.627.303,69
7	43.837.153,52	20.851.414,91	91.329.773,91	18.142.805,88	21.852.730,60	4.226.062,50	200.239.941,32
8	45.101.446,21	25.795.398,60	94.921.184,69	18.142.805,88	0,00	4.226.062,50	188.186.897,88
9	37.673.737,67	25.291.942,72	98.881.643,57	18.142.805,88	0,00	4.226.062,50	184.216.192,34
10	43.626.089,00	27.365.147,05	107.568.402,23	18.142.805,88	21.808.153,94	4.226.062,50	222.736.660,60
11	52.736.164,35	28.326.580,67	101.431.250,51	18.142.805,88	0,00	4.226.062,50	204.862.863,91
12	73.936.453,38	31.536.389,18	133.060.707,03	18.142.805,88	0,00	35.096.175,00	291.772.530,47
Total	599.614.543,33	298.840.664,25	1.174.187.841,97	217.713.670,56	85.833.792,04	81.582.862,50	2.457.773.374,65

Fonte: Tesouro Nacional. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp

Valores X R\$ 1,00.

Tabela 4.2 - Transferências Constitucionais ao Estado de Pernambuco, ano de 2005

Mês	FPE	IPI-EXP	FUNDEF	LC 87/96	CIDE	FEX	Total
1	156.933.117,47	996.230,74	31.988.540,61	2.683.455,32	12.109.268,15	388.237,50	205.098.849,79
2	137.378.223,15	848.246,74	31.040.628,15	2.683.455,32	0	388.237,50	172.338.790,86
3	131.753.565,19	848.317,92	33.495.673,28	2.683.455,32	0	388.237,50	169.169.249,21
4	143.047.184,87	981.723,92	31.555.680,42	2.683.455,32	10.929.171,67	388.237,50	189.585.453,70
5	161.460.986,48	957.477,95	35.317.139,15	2.683.455,32	0	388.237,50	200.807.296,40
6	156.429.931,44	795.235,71	32.667.704,54	2.683.455,32	0	388.237,50	192.964.564,51
7	128.454.699,61	810.212,76	30.106.608,06	2.683.455,32	11.523.329,84	0	173.578.305,59
8	132.159.418,60	1.002.318,59	33.040.783,18	2.683.455,32	0	776.475,00	169.662.450,69
9	110.394.226,48	982.756,06	28.287.445,57	2.683.455,32	0	0	142.347.883,43
10	127.836.223,53	1.063.313,48	31.504.580,30	2.683.455,32	11.499.823,79	0	174.587.396,42
11	154.531.204,80	1.100.671,43	36.801.961,34	2.683.455,32	0	388.237,50	195.505.530,39
12	216.653.777,54	1.235.968,62	45.869.478,48	2.683.455,32	0	5.226.525,00	271.669.204,96
Total	1.757.032.559,16	11.622.473,92	401.676.223,08	32.201.463,84	46.061.593,45	8.720.662,50	2.257.314.975,95

Fonte: Tesouro Nacional. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp

Valores X R\$ 1,00.

Tabela 4.3 - Transferências Constitucionais ao Estado de São Paulo, ano de 2005

Mês	FPE	IPI-EXP	FUNDEF	LC 87/96	CIDE	FEX	Total
1	22.743.270,85	35.663.031,03	422.027.354,55	56.249.876,25	57.642.756,00	1.976.231,25	596.302.939,67
2	19.909.310,35	30.365.504,45	357.908.633,45	56.249.876,25	0	1.976.231,25	466.409.615,75
3	19.094.166,16	30.368.053,36	436.792.424,74	56.249.876,25	0	1.976.231,25	544.480.958,76
4	20.730.875,19	35.143.715,88	411.611.476,09	56.249.876,25	57.119.195,61	1.976.231,25	582.831.476,92
5	23.399.464,74	34.275.759,09	467.634.386,72	56.249.876,25	0	1.976.231,25	583.536.236,14
6	22.670.347,48	28.467.817,84	372.065.813,32	56.249.876,25	0	1.976.231,25	481.430.450,37
7	18.616.083,58	29.003.965,57	405.740.268,85	56.249.876,25	60.224.448,03	1.976.231,25	571.811.505,73
8	19.152.983,80	35.880.963,29	462.332.394,02	56.249.876,25	0	1.976.231,25	575.592.975,29
9	15.998.699,57	35.180.664,64	377.921.356,55	56.249.876,25	0	1.976.231,25	487.327.751,48
10	18.526.451,94	38.064.456,84	424.843.039,23	56.249.876,25	60.101.598,18	1.976.231,25	599.761.855,83
11	22.395.177,66	39.401.794,77	454.412.637,38	56.249.876,25	0	1.976.231,25	574.436.012,61
12	31.398.188,14	43.687.505,24	461.501.211,27	56.249.876,25	0	74.009.868,75	666.846.649,65
Total	254.635.019,46	415.503.232,00	5.054.790.996,17	674.998.515,00	235.087.997,82	95.748.412,50	6.730.768.428,20

Fonte: Tesouro Nacional. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp

Valores X R\$ 1,00.

Tabela 4.4 – Comparação entre os montantes transferidos aos três estados estudados

Estados	Valores totais *	População (h)	Relação Percapita
São Paulo	6.730.768.428,20	37.032.403	181,75 R\$/h
Rio Grande do Sul	2.457.773.374,65	10.187.798	241,25 R\$/h
Pernambuco	2.257.314.975,95	7.918.344	285,1 R\$/h

* X R\$ 1,00

Fonte: Tesouro Nacional, elaborada pelo autor.

2.8 - A importância das comissões

A Constituição Brasileira atribuiu competência para uma comissão apreciar as matérias de natureza orçamentária, a CMO (Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização), composta de deputados e senadores (Art. 166 da CF).

Pela Constituição, são demais atribuições da comissão: examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, acompanhamento e fiscalização orçamentários, receber e emitir parecer sobre as emendas aos projetos de lei de natureza orçamentária e demais matérias consideradas de sua competência.

A Constituição estabelece que as emendas parlamentares serão apresentadas na CMO, que sobre elas emitirá parecer e depois serão apreciadas pelo plenário do Congresso. A indicação dos componentes da CMO é feita pelos partidos e não existem critérios para o tamanho da bancada estadual nesta.

Para determinar a importância das comissões e as redes que se montam no momento da elaboração do orçamento, Souza (2003) investigou como as bancadas dos Estados processam e negociam as emendas ao orçamento no âmbito da CMO, durante o período de 1995-1999. Ela observou que na CMO, a disputa por recursos federais é o momento mais visível da elaboração orçamentária. Pois com as políticas de ajuste fiscal, existem menos recursos disponíveis a serem distribuídos, com isso, os conflitos na CMO também se tornaram mais intensos.

As constantes mudanças na estrutura da CMO introduzidas pelos próprios parlamentares passaram a estimular a cooperação entre os membros de partidos diferentes que representam seus estados e até mesmo entre parlamentares eleitos por outros estados.

O argumento de Souza, é que as emendas ao orçamento refletem as disputas territoriais por recursos federais (p.352). A CMO limita o poder individual dos parlamentares, pois há medidas que estimulam a cooperação, inclusive entre parlamentares de estados diferentes. Além disso, o processo decisório dentro da CMO permite absorver demandas dos partidos que não integram a coalizão governista estadual.

Capítulo III- As Relações entre Executivo e Legislativo e as Emendas Parlamentares

O papel que as emendas parlamentares desenvolvem, bem como sua função, podem ser compreendidos à partir do ambiente político em que são produzidas, o qual é definido pelo tipo de relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo. Utilizando dessa interação, as correntes teóricas que abordam a temática vão tentar demonstrar a finalidade da utilização das emendas parlamentares. Por exemplo, Pereira e Rennó (2001) desvendam os mecanismos das emendas parlamentares e afirmam que os deputados normalmente apresentam emendas que beneficiam os municípios onde tiveram maior número de votos. Além dos trabalhos acadêmicos, a imprensa também destaca com certa frequência a má utilização e os desvios de dinheiro público através do acesso a esse tipo de recurso.

Podemos destacar duas orientações teóricas que abordam a utilização das emendas pelo Executivo e Legislativo: de um lado a corrente Neo-Institucionalista, representada aqui por Figueiredo e Limongi; e a outra, o de orientação distributivista, com os autores Pereira e Mueller. Os primeiros não acreditam que as regras do sistema eleitoral afetam o comportamento dos legisladores, além disso, a ligeira vantagem na taxa de execução de emendas a favor de parlamentares da situação deve-se a fatores exclusivamente partidários. Já os distributivistas afirmam que há troca de emendas por apoio político e os parlamentares respondem à incentivos gerados pelo sistema eleitoral. Os demais autores citados pelo trabalho estão dentro de uma ou outra orientação, sendo que avançaram em algum ponto a mais.

Para o nosso estudo, dividimos as emendas em 2 tipos diferenciados: aquelas propostas em função de leis em geral (ordinárias, complementares, constitucionais, etc.) e emendas propostas ao orçamento federal. Ao nosso ver, os dois tipos desempenham dinâmicas diferentes. As primeiras são mais difíceis de serem utilizadas para interesses particularistas, por motivos que abordaremos mais adiante de acordo com teorias que serão analisadas; já as últimas, são mais passíveis da utilização para fins clientelísticos.

Este capítulo tem como objetivo situar as emendas dentro do contexto das relações Executivo-Legislativo que ocorrem no Brasil, destacando o debate que atualmente domina a

cena. Para isso, partiremos do posicionamento de autores, passando pela análise dos pontos principais do debate sobre a utilização das mesmas como moeda de troca entre os poderes.

3.1 – As Críticas à Corrente Distributivista

A primeira corrente a ser analisada será a Neo-Institucionalista representada aqui, por Figueiredo e Limongi (1999). Esses autores criticam as correntes teóricas vigentes baseadas na teoria do voto personalista de origem norte-americana adaptadas ao Brasil sobre as relações entre Executivo e Legislativo, por estas afirmarem que, no Brasil, haveria uma tendência à paralisia do sistema político, devido à combinação de presidencialismo com um parlamento eleito através de eleições proporcionais de lista aberta, onde se observa grande fragmentação partidária e disciplina partidária muito pequena.

Uma das críticas desses autores relaciona-se ao fato dessas correntes utilizarem variáveis determinadas exogenamente ao sistema de relações que se analisa e não levarem em consideração o padrão de organização interno do Congresso Nacional, nem os poderes legislativos do presidente. De acordo com essas teorias, o comportamento dos parlamentares estaria condicionado somente pelas regras adotadas pelo sistema eleitoral e os parlamentares teriam tendência à indisciplina, por perseguirem interesses do seu reduto eleitoral.

Os dados coletados por Figueiredo e Limongi, sobre a produção legislativa pós-constituente de 1988, conduziram esses autores a uma direção oposta às teorias de cunho distributivista e concluíram que, no Brasil, há elevada disciplina na Câmara dos Deputados. Observaram que, em média, 89,4% do plenário vota de acordo com a indicação do líder de partido, o que daria a condição de prever, segundo eles, com acerto de 93,7% o resultado das votações, além disso, o Executivo consegue altas taxas de aprovação de suas matérias. Ficando claro, então, que o Executivo Brasileiro dispõe de forte preponderância sobre o Congresso (o que os autores definem por “poder de agenda”) e este se dispõe a cooperar com o Executivo votando de maneira disciplinada, mais do que criando conflito.

Baseados nas altas taxas de aprovação das matérias introduzidas pelo Executivo no período pós-constituente, Figueiredo e Limongi são contrários à idéia de que no presidencialismo brasileiro, os parlamentares teriam um comportamento irresponsável nas votações e não estariam dispostos a cooperar, já que seus mandatos e suas chances de reeleição não seriam influenciados pelos insucessos do presidente. Eles acreditam que a

preponderância do Executivo, traduzida em altas taxas de aprovação, define o poder de agenda do mesmo, sendo este capaz de estruturar o funcionamento do Legislativo e dispor de recursos institucionais capazes de manter alta a disciplina. Basicamente, os autores procuram demonstrar a interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado de trabalhos legislativos e a disciplina partidária (p. 22). Seriam esses fatores endógenos que explicariam as relações entre os poderes, inclusive a própria estruturação do poder Legislativo.

3.1.1 - A preponderância do Executivo

A preponderância do Executivo, para Figueiredo e Limongi, significa um maior poder de agenda, que implica na capacidade do mesmo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e garantir a cooperação dos parlamentares. O presidente conta com meios para induzir os parlamentares à cooperação, entre eles, o controle à patronagem. Ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o executivo é capaz de obter apoio partidário consistente. Os autores defendem que não se pode tomar o Executivo como a parte fraca quando consideramos as relações com o Legislativo como barganhas, pois quando o controle sobre o acesso às vantagens do poder são exploradas estrategicamente, o Executivo pode reduzir os custos do apoio recebido (p.35) . Os presidentes distribuem ministérios aos partidos e formam a coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo. (p 102)

Através do controle do tempo de apreciação dos projetos, o Executivo também consegue certo grau de vantagem. Pois atrasando o envio para o congresso, os parlamentares têm menos tempo para apreciá-los. Os autores analisam o caso do orçamento: a cada ano o Executivo é responsável por iniciar a legislação orçamentária e enviá-la ao congresso, mas só isso não garante muita vantagem. Ao limitar o montante dos gastos controla-se a participação dos parlamentares na propositura das emendas.

O Executivo pode atrasar o envio da proposta orçamentária para o Congresso a fim de diminuir o tempo para apreciação da mesma, sendo que não há sanção para a não votação e o governo inicia o ano com o orçamento anterior. Mas para o Legislativo as vantagens seriam menores, pois se atrasarem a votação teriam de dar explicações sobre a demora para a sociedade e para o próprio Executivo.

O Executivo, no período estudado pelos autores contava, ainda, com recursos como a reedição de medidas provisórias. Atualmente, não é possível a reedição indefinidamente, mas

o Congresso pode adiar a votação dessas medidas evitando um desgaste político com a questão, mas ao final de certo período, pode preferir aprovar a medida a ter de reverter o *status quo* modificado pela ação. Por vários métodos, enfim, o Executivo consegue sua preponderância sobre o Legislativo, sendo capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no Congresso (p.55)

3.1.2 - Centralização dos trabalhos legislativos

Segundo Figueiredo e Limongi, os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos (p.22). A agenda do Executivo é votado por um poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários, onde o papel dos líderes é potencializado. Somente as matérias mais importantes e que representam um alto grau de conflito partidário são votadas através do método nominal, bem como naquelas em que se exige *quorum* qualificado. Nas demais matérias, as votações acontecem pelo método simbólico, em que os líderes apenas confirmam a posição do partido.

Os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agirem em nome dos interesses dos seus partidos e representarem suas bancadas, controlando o fluxo dos trabalhos parlamentares. Seria esse, o fator responsável por diminuir os recursos à disposição dos parlamentares para, sozinhos, proporem projetos e matérias, para controlar o processo de votação e determinar a pauta dos trabalhos. As ações dos partidos e dos líderes são responsáveis por neutralizarem as forças centrífugas e descentralizadoras que poderiam advir das iniciativas individuais.

Temos aqui um ponto importante a ser analisado. É justamente nestas matérias mais importantes e que podem levar a extensas negociações e até mesmo o governo a contabilizar derrotas caras, a votação ocorre de maneira nominal. Podemos concluir, então, que são nelas que o Executivo necessita de maior empenho para garantir a aprovação de seus objetivos, sendo que ele deverá utilizar os meios que possui para conduzir o resultado.

3.1.3 - Disciplina partidária:

Figueiredo e Limongi consideram que a melhor estratégia, para os parlamentares, na obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente de acordo com a indicação dos líderes dos partidos. As ameaças feitas individualmente pelos parlamentares teriam pouca influência sobre a agenda do Executivo. Seriam capazes de grandes resultados quando suas ações fossem coordenadas. Reunirem-se em partidos e fortalecê-los seria a estratégia para aquele deputado com vistas à reeleição e que teria um comportamento guiado à busca de recursos de patronagem para atender aos interesses dos seus eleitores.

Os autores concluem com seus dados que os partidos no Brasil são coesos e as bancadas votam de acordo com as indicações dos líderes de seus partidos. Portanto, a visão das teorias correntes de que não haveria disciplina partidária no Brasil, para eles, não tem sustento. Nem mesmo que o apoio obtido pelo Executivo tenha sido resultado da barganha individual com parlamentares. Os partidos políticos, no Brasil, se mostram jogadores decisivos. A fidelidade dos parlamentares é mais partidária de que governista. Quando há dissensões partidárias na coalizão, os parlamentares votam de acordo com o líder do partido. Finalmente, o sucesso do Executivo depende do apoio de maiorias construídas em bases partidárias e não individuais (p.123).

Um dos mecanismos utilizados para a cobrança da disciplina partidária seria o controle aos cargos públicos. Mas para Figueiredo e Limongi, os parlamentares não se interessariam somente por patronagem e cargos, mas também teriam interesse que as políticas do presidente dessem bons resultados, pois esses influiriam na reeleição do parlamentar (p. 37).

3.1.4 – Emendas e comportamento político

Passando à análise das emendas ao orçamento, Figueiredo e Limongi criticam as correntes teóricas que adotam a interpretação distributivista norte-americana na abordagem do uso das emendas. Criticam as mesmas porque, para elas, os políticos estruturariam suas carreiras privilegiando os laços pessoais e as emendas ao orçamento seriam o principal recurso na busca por políticas particularistas. A forma de governo e as leis eleitorais são os fatores que garantem os incentivos para esse tipo de relação. As relações entre Executivo e

Legislativo tomam a forma de uma barganha, com o primeiro que precisa de votos e o segundo, formado por legisladores que buscam atender os seus interesses particulares. Para a obtenção dos votos, o presidente precisa liberar os recursos para as emendas. Seria lógico, então que quando se relacionassem emendas e votos em apoio ao governo, houvesse uma correlação positiva entre ambos.

Os argumentos de Figueiredo e Limongi são de contrariedade à transposição do modelo do voto personalista norte-americano para o Brasil. Partindo deste modelo não seria possível compreender a participação do Congresso na elaboração do orçamento nem o próprio processo orçamentário. Eles procuram demonstrar que o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais e nem institucionais para que políticos persigam exclusivamente esse tipo de comportamento.

Os autores questionam em geral, as interpretações baseadas nas conseqüências das eleições com lista aberta e representação proporcional como incentivo para o cultivo do voto pessoal. Dos seus pontos de vista, a arena eleitoral não interfere na produção legislativa. Observam que a lista partidária é constituída pelos próprios partidos e a luta interna para compô-las é mais importante que a luta interpartidária. Com a transferência de votos, cada voto dado para o partido, aumenta as chances dos demais candidatos se elegerem. Algumas pesquisas, segundo eles, já indicam que os eleitores já têm vinculado suas decisões com referência a partido também, não só baseados nas qualidades pessoais dos candidatos.

Nem mesmo a análise através da utilização de padrões espaciais de votos recebidos dá o resultado favorável exato em relação a esse ponto do vista. Dependendo do padrão utilizado, pode se ter uma interpretação de uso de estratégias diferentes pelo mesmo candidato para acolher votos. São vários tipos de vínculos que se formam entre os candidatos e os seus eleitores.

Outro dado considerado muito importante por Figueiredo e Limongi (1999) usado para desacreditar a adaptação do modelo, são as taxas de reeleição consideradas baixas, por volta de 43,9% (p.312). Ou seja, não há muita certeza de reeleição para os parlamentares: "... Ao que tudo indica, os políticos brasileiros não contam com bases de apoio pessoal com as quais possam resistir às pressões do Executivo e dos líderes partidários com vistas à coordenação de suas ações."(p. 312).

Este é outro ponto importante citado pelos autores e requer análise cuidadosa. Alguns trabalhos indicam que, no Brasil, a carreira do parlamentar nem sempre está orientada à reeleição e quando é, nem sempre está relacionada à câmara. Muitos, após o término do mandato, candidatam-se a outros cargos e para isso, necessitam de apoio junto às suas bases

ao longo do seu mandato de parlamentar. Outros ainda, têm como objetivo cargos de administração.

Com relação ao processo orçamentário, Figueiredo e Limongi procuram demonstrar que as regras vigentes da organização legislativa não visam atender única e exclusivamente ao sistema imediato e individual dos parlamentares. Normas constitucionais preservam a proposta original de orçamento enviado pelo Executivo e privilegiam a participação coletiva dos parlamentares neutralizando a individual. A parcela de recursos que o Legislativo define é pequena, são recursos destinados à investimentos. Segundo dados dos autores, em 1999, apenas 45,1% dessa parcela foi possível de modificação pelo legislativo e apenas 35,3 %⁷ desse montante redefinido foi executado. Do volume total de recursos entre 1996 e 1999, a quantidade destinada a emendas individuais não passaram de 5,86% do total da parcela de recursos.

O padrão distributivo encontrado por Figueiredo e Limongi indica a ação coordenada de partidos políticos sobre o processo orçamentário, reunidos em dois grupos: situação e oposição. O processo orçamentário é altamente centralizado e os líderes partidários e os relatores tomam as decisões mais importantes, limitando a capacidade dos parlamentares influenciarem de forma individual no processo. A proposta orçamentária do Congresso é mantida pelos relatores, a modificação é limitada. Os remanejamentos feitos pelo Legislativo não podem desconsiderar as prioridades estabelecidas pelo Executivo e os interesses individuais são atendidos dentro de limites pré-estabelecidos. Já as emendas coletivas são utilizadas para atenderem a interesses mais gerais.

As comissões representam o locus decisório do orçamento e os relatores desempenham importante papel nas mesmas. Com a resolução 2/95-CN buscou-se privilegiar as emendas de caráter coletivo, dando maior prioridade a essas e menor às individuais, diminuindo o espaço para os parlamentares utilizarem o orçamento para cultivarem laços e vínculos pessoais com eleitores.

A abordagem da corrente distributivista sobre o funcionamento do legislativo brasileiro é criticada por Figueiredo e Limongi, principalmente os estudos de Pereira e Mueller, por estes verem a liberação de verbas orçamentárias como importante moeda de troca nas negociações entre o Executivo e o Legislativo. Outros dois pontos de críticas seriam: a afirmação do apoio ao presidente variar em função somente da execução das emendas e o descarte da questão da filiação partidária.

⁷ Tabela montada pelos autores baseados em dados da Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (elaboração CEBRAP). Para a tabela completa ver Figueiredo e Limongi, 2002, p.316.

Figueiredo e Limongi concluem com seus dados que a execução das emendas individuais favorece aos parlamentares filiados aos partidos que pertencem à coalizão, fato aceitável. O apoio médio dos partidos não varia com as taxas de execução orçamentária. As emendas favorecidas são as coletivas em detrimento das individuais. A execução de emendas ocorre no final do ano porque é quando o governo já conseguiu assegurar o controle das contas públicas, sendo que a taxa de execução é uma resposta a condicionantes de natureza macroeconômica.

Criticam Pereira e Mueller, ainda, por estes dizerem que o Legislativo seria capaz de impor sua vontade ao Executivo. O modelo desses não identificaria o mecanismo de troca de votos por liberação de recursos. Não haveria dados sobre a obrigação do Executivo em liberar tais recursos.

As conclusões de Figueiredo e Limongi são que os recursos distribuídos estão de acordo com prioridades de políticas públicas do governo federal. O congresso dispensa maior atenção para os municípios, mais isso não pode ser confundido com municipalismo.

Os recursos destinados às políticas públicas seguem exigências de ordem macroeconômica e estão definidas dentro de prioridades estabelecidas pelo Executivo. A execução das emendas individuais seguem a mesma lógica, sendo que são as primeiras a serem cortadas em caso de contingência. Os vínculos formados com as clientelas seriam muito frágeis e não afetariam a significativamente a competição eleitoral. Nas palavras de Figueiredo e Limongi: “ Cabe aos líderes partidários a árdua tarefa de conciliar os interesses eleitorais individuais dos parlamentares com seu posicionamento diante do Executivo” (1999, p.334).

Em outro estudo mais recente, Figueiredo e Limongi (2005), tentam demonstrar através da análise da aprovação e da execução das emendas individuais no período de 1996 a 2001, que não é possível estabelecer a relação entre votos em apoio ao governo e execução das emendas individuais. Afirmam que emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados e votos são dados sem que a liberação de recursos ocorra. Além disso, em certos casos, devido à alta rotatividade no Congresso, nem seria possível o retorno em forma de recurso para o parlamentar que votou.

As teorias sobre o voto pessoal no Brasil desconsideram, segundo eles, a realidade dos partidos que estão divididos entre situação e oposição ao governo.

O ato de executar os recursos alocados pelo Legislativo não está contrário às prioridades do Executivo, pois este consegue canalizar as demandas dos parlamentares para

dentro do seu programa e executando emendas dos deputados tanto da oposição como da base de apoio, independente dos votos dos mesmos, estaria mesmo assim, seguindo seus objetivos.

No período estudado pelos autores, de 1996 a 2001, a participação das emendas individuais no total das emendas aprovadas pelo Congresso foi de 17,4 % (Figueiredo e Limongi, 2005, p. 742). O restante foi reservado para as emendas coletivas. Nem a execução das emendas individuais teve prioridade. No mesmo período, houve uma taxa de 59,6% contra os 62,2% das apresentadas pelas bancadas estaduais e 65,4% das emendas do relator geral.

Pelos dados, aos autores chegaram à conclusão de que não há bases para afirmar que as emendas individuais ocupam posição central no processo. Se fossem tão importantes, as taxas de execução das mesmas seriam mais altas. As teorias, que afirmam serem as emendas os eixos centrais do orçamento, estariam equivocadas. Para eles, nem mesmo quando são tratadas individualmente, elas se caracterizam como moeda de troca (p.743).

Afirmam ainda que, com as sucessivas mudanças nos regimentos internos das casas legislativas para orientar o processo orçamentário, o conflito na disputa por recursos foi diminuído. O processo orçamentário, atualmente está concentrado nas lideranças partidárias, sendo que os parlamentares são todos tratados de modo igual pelos relatores e cada um tem o mesmo poder de alocar recursos.

Com a aprovação de sucessivas leis para orientar a elaboração do processo orçamentário, o conflito passou a ocorrer em outro momento, na execução, e é neste que passamos a observar diferenças entre as taxas de execução, pois o Executivo dispõe de ampla liberdade para decidir. Nos dados coletados pelos autores, em 1996 ocorreu a menor taxa de execução de emendas individuais, com menos de 40%. Já o ano de 2001, foi o mais generoso, com taxa de 71,9% (p. 745). Mais uma vez eles afirmam que estas taxas variam em função dos ajustes das contas públicas e da política macroeconômica.

Um dos critérios que parece diferenciar a taxa de execução das emendas individuais, para eles, é o partido ser da base de apoio ao governo ou da oposição, ou seja, critérios políticos partidários. A probabilidade de um deputado votar favoravelmente à agenda do governo está relacionada à sua filiação partidária e não à taxa de execução de suas emendas individuais. A taxa média de apoio ao governo dentro da sua base, no período analisado pelos autores, girou em torno de 75% (p. 747).

Nos dados analisados apareceram casos em que deputados de oposição não votaram com o governo e mesmo assim tiveram emendas executadas. Também ocorreram casos em que parlamentares da base de apoio que sempre votaram com o governo não tiveram emendas

executadas. A filiação partidária seria o critério que mais permite prever com acerto o voto dos parlamentares, mais do que o grau de execução das emendas (p. 752). Há um grupo de parlamentares para o qual a tese de moeda de troca é simplesmente inaplicável.

Há outros casos em que aqueles que votam o orçamento nem vão exercer mandatos no ano seguinte à elaboração, como ocorre no ano eleitoral. Pela teoria de cunho distributivista, deveria ser um ano de dificuldades na arena legislativa. Considerando a taxa de reeleição, são muitos os parlamentares nessa condição. Vale dizer, então, que os parlamentares votam de acordo com os líderes, ou seja, as votações em plenário seguindo a lógica partidária.

Os dados também mostram que o governo favorece os parlamentares da sua base em quase todas as unidades orçamentárias (p.761). Quando analisados por programas, as taxas de execução de deputados filiados aos partidos que apóiam o governo são maiores em todos os programas (p. 763).

Os autores observam que não há divergência de agenda entre os parlamentares quando agrupados pela relação política com o Executivo. Concluem, assim, que o Executivo possui grande capacidade de direcionar emendas individuais para nichos específicos. A oposição não consegue direcionar o processo orçamentário para sua agenda. A linha de conflito do sistema político brasileiro, dessa maneira, é dada pelas clivagens político-partidárias.

Os deputados dos partidos de coalizão têm maiores chances de terem suas emendas executadas. Mas, parte das emendas dos deputados de oposição também têm. Assim, não haveria agendas conflitantes entre os poderes. Quando executa as emendas dos parlamentares o Executivo não está cedendo à pressões e deixando de executar sua agenda.

3.2 – A defesa da Corrente Distributivista

A defesa da visão distributivista é representada por autores como Pereira e Mueller (2002). Mas ao contrário da literatura corrente de tal orientação, esses autores afirmam que o gasto do governo brasileiro em manter a disciplina da coalizão é baixo. Um dos seus objetivos é mostrar que a execução das emendas individuais dos congressistas ao orçamento anual é um importante mecanismo para negociar com a sua coalizão no Congresso. As regras do processo político-legislativo proporcionam uma moeda política de baixo custo.

Pereira e Mueller concordam com a Figueiredo e Limongi quanto ao papel limitado dos parlamentares na elaboração do orçamento, já que a participação dos mesmos dá-se somente na alocação de recursos destinados à rubrica investimentos, que é uma parcela

pequena do orçamento. Mas os primeiros observam que no momento em que a proposta orçamentária está sendo planejada pelo órgão responsável no Executivo, a SOF (Secretaria de Orçamento Federal), e antes de ir para o Congresso, os parlamentares de grande influência recorrem às suas redes políticas para tentar incluir seus pleitos. Ou seja, conseguem incluir suas demandas no projeto do Executivo, muitas vezes incorporadas aos pedidos de um Ministério ou de outro órgão desse poder.

O Executivo participa do jogo orçamentário em uma posição favorável, pois esse se utilizaria da assimetria de informações e de mecanismos institucionais que lhe outorgam consideráveis poderes discricionários. Essa vantagem citada por Pereira e Mueller, resultaria da concentração de informações sobre a disponibilidade de recursos do Tesouro Nacional.

O relacionamento dos parlamentares com as comissões e, dentro dessas, também se configura como um fator muito importante. Os líderes partidários indicam os parlamentares que presidem as comissões. Essa prerrogativa serve como instrumento de controle do processo orçamentário e um meio de punir ou recompensar os parlamentares, pois a aprovação de emendas pelas comissões requer intensas negociações. A capacidade de aprovar emendas varia de parlamentar para parlamentar.

São os líderes da base de sustentação do governo no Congresso que detém o controle sobre o processo de elaboração do orçamento, o que impõe limitações ao resultado da interação entre os parlamentares para proporem emendas.

Segundo Pereira e Mueller (2002, p.272), atualmente as emendas coletivas têm maiores chances de serem aprovadas. Mas são feitos acordos entre parlamentares e entre esses e políticos dos estados e municípios para propor emendas individuais disfarçadas de coletivas, conhecidas como “rachadinhas”. Estes tipos de emendas, para os autores, consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem a indicação do município onde será aplicado o dinheiro. Depois de aprovada a emenda, os parlamentares enviam para o Ministério responsável uma lista de municípios que deverão ser contemplados pela liberação da verba.

Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que os parlamentares são todos tratados do mesmo jeito pelas comissões, tendo o mesmo direito a proporem emendas. Mas esses autores não questionam se há diferenciação de importância entre as comissões e internamente entre os seus membros. Pereira e Mueller afirmam que as subcomissões responsáveis pela alocação de recursos para a educação, saúde e infra-estrutura são muito disputadas. Além disso, dentro dos tipos de relações que mais interessam ao nosso estudo, afirmam que os parlamentares, muitas vezes, contam com o apoio de prefeitos e governadores para fazerem lobby dos seus pedidos

no Congresso. A utilização da prerrogativa de propor emendas destinadas a beneficiar as suas principais bases eleitorais seria uma estratégia de uma política clientelística, com o objetivo de garantir o futuro eleitoral e a carreira do parlamentar.

Na visão de Pereira e Mueller, o Executivo dispõe de grande poder na relação com os legisladores e utilizaria a execução de emendas para controlar os parlamentares. Os autores buscam no seu estudo, evidências de que o Presidente da República recompensa os parlamentares que votam a favor dos projetos do governo executando as emendas individuais e pune os que não votam não executando as mesmas. Afirmam ainda que, quanto maior o valor das emendas executadas, maiores seriam as chances de reeleição do parlamentar. Por isso, os parlamentares não se incomodam com o reduzido papel na elaboração do orçamento, pois este é recompensado pelos retornos eleitorais.

Para esta corrente, o Executivo permite que várias emendas sejam feitas à sua proposta de orçamento porque consegue, via instrumentos institucionais, manter o controle sobre o processo de execução do orçamento, de modo a evitar conseqüências indesejáveis. Possui total liberdade de não executar as emendas que desviam do seu objetivo e pode escolher cuidadosamente quais emendas serão executadas.

Mesmo que Figueiredo e Limongi mostrem que as emendas aprovadas pouco ou nada diferem da intenção do governo em liberar recursos, para Pereira e Mueller, o uso da execução das emendas é um recurso estratégico para o Executivo obter apoio. Isso teria sido crucial para o governo aprovar importantes reformas na década de 90. Para o governo, a perda de recursos para as emendas é compensada pelo apoio obtido.

Para tentar comprovar que o Executivo permite que os parlamentares emendem o orçamento e depois faz o uso estratégico das mesmas, Pereira e Mueller construíram um modelo matemático e usaram regressões da proporção de emendas aprovadas em comparação com uma variável que mede a frequência com que o congressista segue a indicação do líder do governo no plenário da Câmara dos deputados. Um dos dados utilizados no cálculo capturou o efeito da influência direta da base eleitoral na maneira como os parlamentares votam no Congresso. De acordo com o padrão “concentração” de votos, verificaram que os parlamentares que obtiveram votação mais concentrada na eleição anterior, votam de acordo com as preferências presidenciais. Esses parlamentares seriam aqueles que concentram o destino das emendas.

Um dos recursos mais importantes à disposição do Executivo para controlar o voto dos parlamentares seria o SIAL (Sistema de Acompanhamento Legislativo) criado em 1995 pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Pereira e Mueller (2002) afirmam que esse recurso

controla, ao mesmo tempo, os pedidos dos parlamentares e a maneira como esses votam no Congresso, ajudando a racionalizar despesas do Executivo. Permite responder às demandas dos deputados fiéis e evita o desperdício de verba com os parlamentares infiéis.

A partir do decreto nº 5001, de 2 de março de 2004, o SIAL está diretamente sob o controle da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República. Esta ligação enfraquece mais ainda o poder de barganha dos parlamentares, porque põe à disposição do governo informações importantes sobre o comportamento dos parlamentares. O mesmo passa a concentrar em suas mãos, o controle ao acesso à patronagem e as informações sobre os parlamentares fiéis e os infiéis.

Quanto ao período de maior quantidade de execuções de emendas, Figueiredo e Limongi afirmam que este ocorre sempre no final do ano em função do controle financeiro feito pelo governo durante o ano inteiro e da política macroeconômica adotada. Mas para Pereira e Mueller, a liberação de recursos no final do ano é uma estratégia do governo de esperar até o último momento para executar investimentos orçamentários (emendas), como forma de pressionar os parlamentares a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo.

Mas nem sempre o governo consegue esperar até o fim do ano para liberar a parcela referente à emendas. Às vezes, é necessário liberar recursos para resolver alguma votação mais controversa ou barrar iniciativas indesejáveis.

Duas dessas situações, Pereira e Mueller citam como exemplo. A primeira delas em maio de 2000, quando prevendo uma derrota certa no congresso sobre o novo valor do salário mínimo a ser implantado, o governo lançou mão de uma medida provisória. Houve no período de abril/maio desse ano, um pico de execução de emendas individuais que atendiam à pedidos de parlamentares. O resultado foi que a MP do governo foi aprovada por 305 deputados e 48 senadores (Pereira e Mueller, 2002, p. 289).

O segundo exemplo ocorreu em maio de 2001, quando a oposição tentou criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI – para investigar denúncias de corrupção no governo e outra derrota era previsível, inclusive com parlamentares da base assinando o requerimento. O governo vinha desde o começo do ano com um ritmo baixo de desembolsos, em março de 2001 liberou R\$ 1,97 milhões. Quando surgiu o risco da CPI, o volume foi para R\$ 13,2 milhões e em maio, após o anúncio da oposição ter conseguido angariar o número de assinaturas, o desembolso subiu para mais de R\$ 90 milhões. A estratégia foi válida, pois a CPI foi rejeitada.

Em concordância com a outra visão, Pereira e Mueller, afirmam que a totalidade de recursos destinados a “investimentos”, quando comparados com os outros gastos do governo é muito pequeno e entre 1998 e 2000 significaram menos de 2% de toda a despesa do governo. O fato do montante destinado às emendas ser extremamente baixo, faz com que as ações dos parlamentares na esfera orçamentária sejam limitadas e condicionadas pelas iniciativas do Executivo. Entre 18 % a 25% do total de recursos alocados a investimentos relaciona-se com emenda parlamentares individuais ou coletivas.

Foi observado por Pereira e Mueller um padrão de distribuição de recursos no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, onde os parlamentares da coalizão presidencial no Congresso foram muito bem recompensados pelo governo na execução orçamentária de 2000. Os parlamentares ligados aos cinco partidos (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB) integrantes da coalizão presidencial receberam 83,8% da totalidade dos recursos públicos que foram executados como emendas individuais no ano de 2000, enquanto que os mesmos detinham 73,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Os dados permitiram aos autores inferirem duas estratégias do Executivo: recompensar os deputados que pertencem à sua coalizão e punir os que dela não fazem parte; a outra é considerar o tamanho e a importância relativa dos partidos políticos que integram a coalizão, visto que, por exemplo, o PMDB com 16,2% das vagas da Câmara recebeu 23,1% do total de recursos e o PTB com 6,0% recebeu 4,8% do total.

Coincidentemente, vários trabalhos afirmam que o presidente Fernando Henrique Cardoso governou com uma base confortável de apoio, quando comparado a outros presidentes, como Collor e Itamar. Podemos levantar a hipótese de que esse governo soube utilizar de maneira eficaz o recurso de cooptação a seu dispor.

Estes dados estão de acordo com a afirmação de Figueiredo e Limongi (2005, p. 749), que também observam essa diferenciação de base partidária. Porém, Pereira e Mueller é que dão a explicação da baixa parcela de recursos destinados à certos partidos da coalizão. Para eles, a proporcionalidade de recursos varia em função do tamanho da bancada e da importância relativa do partido para a coalizão.

Para Pereira e Mueller, os congressistas aceitam o jogo do governo não porque sejam controlados pelo Executivo, mas porque vêem nesse mecanismo um meio, que para a maioria dos parlamentares, significa a sobrevivência política e a possibilidade de retornos eleitorais.

3.3 – Os incentivos ao voto pessoal

No estudo sobre os fatores que aumentam a probabilidade de reeleição dos candidatos, Pereira e Rennó (2001), observaram tanto variáveis com impacto locais relacionadas às bases quanto fatores políticos nacionais, que dizem respeito à atuação dos parlamentares em âmbito nacional. Seguindo a linha da teoria do voto que leva em consideração mais o candidato que o partido, o argumento dos autores é que o sistema político brasileiro cria incentivos para que os eleitores se preocupem mais com os benefícios locais do que com a performance nacional dos seus representantes. O sistema eleitoral brasileiro concentraria o processo eleitoral na figura do candidato e não no partido, estimulando a competição entre candidatos do mesmo partido. Isto fragilizaria o partido na arena eleitoral, pois as lideranças não teriam controle sobre as estratégias escolhidas pelos candidatos. A posição final do candidato na lista é fruto do seu desempenho individual. A legislação eleitoral seria, então, a causa da ênfase na força política do candidato mais do que opção pessoal do eleitor.

Essa característica faz com que a preocupação dos parlamentares, principalmente na Câmara dos Deputados seja orientada pela busca de benefícios que possam ser utilizados no plano local como forma de alcançar maiores retornos eleitorais.

Uma característica aceitável para Pereira e Rennó, é que podem coexistir partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes no âmbito do Congresso. Os partidos se fortalecem no Congresso porque os parlamentares votam partidariamente para conseguir acesso aos benefícios controlados pelos líderes dos partidos e que são centralizados pelo Executivo. Os deputados tendem a seguir a indicação dos líderes dos partidos pois têm o objetivo de verem seus projetos e emendas locais executados. Para esses autores, este mecanismo seria o núcleo de funcionamento da conexão eleitoral no Brasil.

Pereira e Rennó (2001) desvendam os mecanismos das emendas parlamentares e afirmam que os deputados normalmente apresentam emendas que beneficiam os municípios onde tiveram maior número de votos. As emendas são negociadas pelos líderes junto ao Executivo, mas os partidos têm pouca influência na decisão dos deputados de como e para onde são alocados os recursos.

Pelo fato do Executivo controlar a execução das emendas, o presidente da República e os líderes dos partidos têm nas mãos um poderoso instrumento de negociação, que pode ser usado para influenciar o voto dos parlamentares no Congresso e, assim, manter alta a disciplina.

Segundo Pereira e Rennó, os custos de campanha dos deputados recaem sobre eles mesmos e, em geral, são elevados. É necessário ser utilizado um meio de racionalização de recursos para evitar o desperdício. Os autores afirmam que os candidatos tendem a concentrar seus votos em municípios espacialmente adjacentes, a fim de reduzirem-se os custos de campanha. Pelos seus dados, concluíram que aqueles que buscam a aprovação de emendas específicas e localizadas no seu reduto principal, tendem a concentrar seus votos nesse município. Aqueles que são capazes de executar suas emendas em localidades distintas, tendem a dispersarem seus votos.

Para ser uma contribuição para a reeleição e ter suas chances aumentadas, os parlamentares precisam garantir que as emendas serão executadas. Os resultados da pesquisa mostram que os eleitores brasileiros levam mais em consideração os candidatos que conseguem trazer benefícios para sua região, mais do que a performance do candidato no âmbito nacional. As posições hierárquicas dos parlamentares dentro da Câmara trazem mais visibilidade e, portanto, maior contribuição que as atividades parlamentares. Assim, as variáveis de âmbito nacional não se mostraram estatisticamente significantes. Exercer atividades que aumentam a visibilidade parece oferecer maiores vantagens de retornos eleitorais do que exercer tarefas que não sejam diretamente relacionadas às suas bases. Dessa maneira, a atividade do parlamentar é guiada, principalmente, para ações que possibilitam acesso à recursos que possam ser utilizados na esfera local. Votar disciplinadamente com os líderes é uma forma de se ter acesso aos benefícios políticos e financeiros controlados pelos líderes e pelo Executivo.

Mas há uma parcela de parlamentares que optam por estratégias de âmbito nacional. Esses devem sempre criar fatos e eventos que possam dar lhes visibilidade. Abdicar de uma estratégia local pode ser uma decisão muito arriscada, pois precisa compensar a falta de vínculos com as bases. Nas palavras de Pereira e Rennó:

“ Todos esses fatores sugerem que os eleitores no Brasil são pragmáticos, estão cientes dos principais problemas locais que os afetam, bem como estão prontos a recompensar aqueles candidatos que, por ventura, os beneficiem equacionando alguns desses problemas. Contudo, essa relação entre eleitores e representantes é muito mais dinâmica e complexa do que possa parecer, sendo mediada por uma série de outros atores locais como prefeitos, vereadores e líderes comunitários que apóiam o seu representante federal se ele conseguir beneficiar sua rede de interesses (Pereira e Rennó, 2001, p. 166).

3.4- O comportamento dos legisladores

Para estudar o comportamento dos legisladores e o sistema político brasileiro, Amorim e Santos (2003) propõem a revisão do Modelo do Segredo Ineficiente. Nesse modelo segundo esses autores, os legisladores têm um foco paroquial de atuação parlamentar, sendo que no período eleitoral não oferecem aos eleitores opções claras a respeito de políticas públicas nacionais e demonstram uma disciplina partidária fraca. Para que se tenha o segredo ineficiente, é necessário a interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle de seus liderados.

O modelo, segundo os autores, pressupõe que os partidos nacionais são dominados por líderes também chamados de caciques e que têm o poder de controlar uma assembléia constituinte. Os caciques precisam manter sua autonomia local, ao mesmo tempo que se preocupam com a capacidade do governo em elaborar políticas públicas de abrangência nacional. Procuram maximizar as transferências de recursos e executar projetos federais que atendam às suas bases.

O mesmo modelo prevê um padrão particular de apresentação de projetos e aprovação de leis: leis de baixo impacto apresentados pelos congressistas, que beneficiam seus distritos eleitorais, em contraste com um Executivo propondo projetos de âmbito nacional; poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, o inverso daqueles do Executivo; os projetos dos deputados que são aprovados procuram beneficiar suas bases eleitorais, não dando opções claras aos eleitores sobre políticas nacionais.

A primeira característica do Modelo do Segredo Ineficiente, o poder legislativo do presidente, é aceito com amplo consenso entre os estudiosos. As prerrogativas constitucionais garantem grande poder ao chefe do Executivo.

A segunda característica, o controle dos líderes sobre seus liderados, para Amorim e Santos (2003), manifesta-se de modo contraditório. Analisando os mesmos dados, vários autores concluem que os parlamentares são indisciplinados. Já, Figueiredo e Limongi (1999), afirmam que são tão disciplinados ao ponto de ser possível, prever com certo grau de acerto uma votação na Câmara.

Amorim e Santos (2003) analisaram 269 projetos de lei apresentados por deputados e transformados em lei entre 1985 e 1999 para propor a revisão do Modelo do Segredo Ineficiente buscando as características que se encontram no sistema político brasileiro e aquelas que devem ser revistas para o modelo se adequar ao país. Para isso, observaram o

nível de agregação, o efeito e os assuntos das propostas dos deputados e das leis que eles aprovam.

O Modelo do Segredo Ineficiente deduz que os deputados brasileiros tenderão a propor leis de baixo nível de agregação e que geram efeitos benéficos para sua clientela. Um dos dados mais importantes encontrados pelos autores foi que dois terços das leis analisadas apresentaram nível nacional de agregação. Por outro lado, quase metade (49,1%) das leis são benéficas⁸ e somente 6,3% são onerantes⁹ (Amorim e Santos, 2003). Os autores do maior número de leis pertencem aos maiores partidos, na ordem, PMDB, PSDB, PFL, PT, PDS e PPB.

Os dados, para os autores, corroboram a idéia implícita no MSI de que os partidos brasileiros não diferenciam muito do ponto de vista da produção de políticas públicas. As leis de tipo nacional, benéficas e de teor social predominam por consequência da concentração dos poderes de agenda nas mãos do Executivo e de seu reflexo no comportamento dos parlamentares. Isto faz com que os projetos orientados à área social iniciados pelo governo assumam um caráter mais agregado ou abstrato e apenas influenciem indiretamente os problemas que afetam cotidianamente os cidadãos. Os projetos de autoria dos deputados federais procuram preencher essa lacuna.

Nota-se, pela pesquisa, que a legislação patrocinada por deputados federais não modifica o *status quo* em áreas relevantes como a macroeconômica, as políticas fiscal e tributária, ou seja, leis quem têm largo alcance e apenas concentram-se em problemas tópicos dos cidadãos. Já as leis do Executivo, possuem considerável impacto redistributivo.

Os autores afirmam que por isso, os projetos apresentados e não as leis sancionadas é que devem constituir a amostra para a avaliação das motivações dos congressistas no trabalho legislativo.

Para Amorim e Santos, o paroquialismo dos deputados não se reflete na sua produção legislativa porque barreiras constitucionais os impedem de fazê-lo. São nas leis orçamentárias e fiscais que é mais fácil beneficiar regiões e clientelas específicas. Mas nessas áreas, a prerrogativa é do Executivo. Para os deputados federais, a principal oportunidade de obter verbas públicas para suas regiões é o processo orçamentário (Ames 1995; 2001 *apud* Amorim e Santos, 2003). Eles destacam que:

⁸ Leis benéficas trazem benefícios a um grupo de indivíduos, município, estado, região ou ao país inteiro, segundo a classificação do autor.

⁹ Leis onerantes são aquelas que são custeadas por amplos segmentos da sociedade, porém trazem benefícios para poucos indivíduos ou um pequeno segmento da mesma.

“Somente os deputados que fazem parte da coalizão parlamentar do governo têm fortes motivos para delegar as decisões de políticas nacionais ao Executivo, porque isto lhes permite dedicar seu tempo à negociação de verbas e recursos federais para suas regiões ou à prestação de serviços à sua clientela. Os deputados da oposição tem motivos para propor projetos de alcance nacional, já que isto lhes permite alcançar uma posição política perante os eleitores” (Amorim e Santos, 2003, p. 678).

A análise dos dados levou os autores a conclusão de que um deputado cujos votos tinham uma concentração geográfica máxima tem uma probabilidade de 20,6% de propor um projeto de lei destinado a beneficiar seu eleitorado, em comparação com 4,2% de um deputado com distribuição geográfica com máxima dispersão. Além disso, um deputado que possui predominância máxima nos municípios onde é votado registra uma probabilidade de 31,7% de propor um projeto de abrangência nacional, contra 69,4% de um que tenha uma taxa de compartilhamento máximo. Um deputado que apóia o governo tem uma probabilidade de 49,4% de apresentar um projeto de abrangência nacional, contra 64,3% de um parlamentar da oposição.

Outra característica apontado por Amorim e Santos, diz respeito a influência partidária na produção legislativa. Observaram que no Brasil a orientação partidária não altera a probabilidade de um deputado conseguir aprovar seus projetos. Então deve-se buscar nos atributos pessoais os fatores que determinam tal probabilidade. Por exemplo, ocupar um cargo na Câmara permite ao político ter acesso a recursos que poderá negociar com os colegas em troca de votos para os projetos que ele apresentou.

Um autor que critica o modelo do Segredo Ineficiente é Santos (2003). Para ele o principal problema do modelo seria a simplificação do funcionamento do nosso sistema eleitoral (p.38). Na realidade, não é tão evidente que, perante os incentivos, os deputados se disponham a investir recursos na construção de sua reputação pessoal sem considerar a imagem dos partidos.

Para Santos, não se pode explicar o comportamento legislativo dos congressistas com base nos interesses essenciais do distrito simplesmente porque os parlamentares não conhecem o conteúdo de tais interesses. Os deputados não seriam capazes de identificar as preferências dos eleitores que contribuíram para sua eleição, mesmo porque não sabem exatamente quais foram os eleitores que constituíram sua base.

Nessa visão, o principal elemento do nosso sistema eleitoral seria a questão da transferência de votos entre candidatos. A relação personalizada entre representantes e representados não pode servir de premissa fundamental para o entendimento do comportamento legislativo dos deputados brasileiros simplesmente porque a grande maioria dos votos necessários para sua eleição não lhes pertencia. Segundo dados do próprio autor, o

número de candidatos eleitos por seus próprios votos é ínfima (p.48). Não sabendo de onde vieram os votos que contribuíram para sua votação, não podem conhecer as preferências de seu eleitorado e conseqüentemente, não podem satisfazê-las. Portanto não se pode derivar do modo pelo qual os deputados brasileiros são eleitos nenhum tipo de pessoalização do voto e de seus impactos sobre o funcionamento do sistema político mais amplo.

Diante dessas características levantadas, Santos afirma que os deputados precisam demonstrar seu posicionamento perante uma base desconhecida, para isso, entra em cena a figura do presidente. A posição dos deputados em relação às políticas propostas pelo Executivo seria o meio de sinalização para a base eleitoral imaginada do deputado. O presidente atuaria como um elo intermediário entre os representantes e os representados.

Para Santos, a sinalização do posicionamento do deputado torna-se a opção mais barata. Quanto mais poder de agenda tiver o presidente, mais clara será a sinalização de representante. Assim, Santos afirma que:

“... a transferência de prerrogativas do Legislativo para o Executivo não decorre, como imagina a teoria do voto personalizado, do paroquialismo dos representantes eleitos no contexto do sistema eleitoral proporcional de listas abertas. Ao contrário, o *surplus* de voto a ser adquirido pelos deputados brasileiros só pode advir da nacionalização de seu comportamento. Todavia, tal nacionalização implica transferir, tanto quanto for possível, prerrogativas decisórias para o presidente (Santos, 2003, p. 48)

Santos propõe um modelo de comportamento legislativo de parlamentares que possuem incerteza sobre a preferência dos eleitores. Ele lembra que quanto maior for a informação recebida no distrito, maior o incentivo para patrocinar políticas ao invés de apenas seguir ou se opor ao governo.

No modelo de Santos a magnitude da transferência de votos necessária à conquista da cadeira é importante no cálculo do melhor retorno entre patrocinar políticas ou sinalizar com o presidente. O equilíbrio para o deputado é alcançado quando a propensão em trocar intermediação presidencial por investimento no distrito se igualar à relação do custo de cada um desses tipos de investimentos (Santos, 2003, p. 53).

Perante um presidente com posicionamento ideológico oposto ao dos deputados, para esses, vale mais a pena investir em contatos com o distrito visando o aumento do volume de informação a respeito das suas preferências do que demonstrar seu posicionamento em relação ao presidente, mesmo que seja em apoio ou em repúdio às políticas governamentais.

Santos conclui que a literatura sobre a teoria do voto personalizado no Brasil perde sustentação, quando é considerado o problema da informação disponível dos representantes sobre as preferências dos seus representados. Isto porque a transferência de votos, nas eleições

proporcionais com listas abertas, não permite que os parlamentares definam com clareza quem forma sua base. Uma base virtual requer que os deputados sinalizem de alguma forma seu posicionamento diante das questões da agenda pública e o presidente transforma-se num intermediário do deputado junto à base. Mas o presidente precisa de máxima capacidade de aprovação de políticas públicas. Por isso, o legislativo transfere prerrogativas decisórias para o Executivo (p.56).

O poder de agenda do Executivo, para Figueiredo e Limongi, deriva da organização institucional do Legislativo e dos regimentos internos das casas, proporcionando poderes ao Executivo. Para Santos é o comportamento dos deputados que permite que o Executivo se fortaleça, pois os mesmos parlamentares ganham em capacidade de sinalização através do seu posicionamento perante a agenda pública apresentada pelo presidente.

3.5 – O diálogo entre as visões

O nosso trabalho focaliza as emendas ao orçamento propostas pelos parlamentares, pois, para nós, esse é o momento em que o desejo de atender as suas bases se manifesta. Após as etapas seguintes do processo orçamentário, já existe a interferência de outros parlamentares. A aprovação e a execução de cada emenda requerem intensas negociações, podendo as mesmas serem rejeitadas pelas comissões ou não serem executadas pelo Executivo. Quando isto ocorre, perde-se uma parte dos dados. Assim, as emendas individuais propostas configuram-se no objeto principal de análise dos interesses individuais dos parlamentares em atender às suas bases.

Mesmo que, realmente, o Executivo desfrute de todo o poder de agenda descrito por Figueiredo e Limongi (1999), e não utilize a execução de emendas como moeda de troca na busca por apoio e que o Legislativo mantenha intacta a proposta orçamentária, a parcela destinada às emendas individuais (por menor que seja), pode ser utilizada para atender aos interesses particulares dos parlamentares.

Tomada no seu conjunto, a distribuição de recursos via emendas parlamentares individuais, pode não trazer características do uso particularista, por exemplo, quando agrupadas por projetos, por partidos ou por setores governamentais, como vários autores fizeram. Mas quando as emendas são tomadas em relação aos municípios beneficiados, os dados podem revelar novas conclusões. Isso devido ao fato de que os parlamentares podem destinar recursos para vários setores ou projetos governamentais e dentro do limite máximo

de 20 emendas, pode direcioná-las para o mesmo município. Considerando-se que os recursos destinados para a execução das emendas são bastante limitados, seria ilógico utilizá-los sem um critério de racionalização.

Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que o montante destinado às emendas individuais são realmente muito limitados, se comparados ao restante dos gastos governamentais e desta forma os parlamentares não se interessariam pela busca de recursos tão escassos. Mas nós propomos que esse fator seja observado pelo ângulo dos municípios que recebem os recursos. Com um estudo mais recente Carvalho (2003) observa que a antiga visão da sociologia política sobre a dicotomia que existe entre a lógica eleitoral do interior e das capitais continua existindo no Brasil. No interior, os candidatos se elegem por uma votação baseada mais no personalismo dos candidatos, enquanto que nas capitais predomina o voto inclinado à ideologia.

Sendo assim podemos imaginar um pequeno município do interior que tenha recebido recursos via emendas do mesmo parlamentar para a construção de creche, posto de saúde e ampliação do único hospital. Esse parlamentar visita cada inauguração ao lado do prefeito que é seu colaborador. A base para o parlamentar estaria bem mais firme naquele município. É justamente na briga por essa pequena fatia que o parlamentar pode se agarrar se quiser direcionar benesses para sua base.

A lógica do voto nas capitais, defende Carvalho, mostra-se mais ligada ao posicionamento ideológico do candidato do que à possibilidade dos ganhos materiais. Conclusão essa, baseada no padrão de votação obtido pelos candidatos ser mais fragmentada. Mas, nem mesmo assim, pode-se negar que a busca pela distribuição difusa de benefícios não ocorra. Por exemplo, há casos de várias emendas serem destinadas à hospitais da mesma região metropolitana pelo mesmo autor. Este fato pode ser interpretado como a tentativa de conquistar um determinado perfil de eleitor.

No funcionamento do sistema legislativo brasileiro muito bem descrito por Figueiredo e Limongi, os parlamentares necessitam seguir a orientação dos líderes partidários nas votações, pois é o meio pelo qual podem usufruir das benesses destinadas pelo Executivo aos partidos, já que ele mesmo não negocia diretamente com os parlamentares. Portanto, a melhor forma de obter prebendas é votar com o líder. É muito mais prejudicial votar contra o partido do que contra o governo. Mesmo porque nem sempre votar com governo significa ter suas emenda executadas.

Por esse motivo, Figueiredo e Limongi afastam a hipótese de que o governo utiliza as emendas como moeda de troca, pois há casos de parlamentares que votaram com o governo e mesmo assim não tiveram emendas executadas.

Podemos explicar esse fato através de uma relação simples entre oferta e demanda. Um governo, como o brasileiro, que consiga uma alta taxa de disciplina na coalizão, à baixo custo, que não está baseada somente em recursos orçamentários, pode com o decorrer do tempo, restringir a liberação dos mesmos, a fim de diminuir mais ainda seus gastos até um limite em que, mesmo perdendo aliados, ainda mantenha sua maioria no Congresso. Mas a curva tem um limite, quando o Executivo começa a perder grande quantidade de aliados e a situação pode reverter contra ele mesmo, é o momento de se liberar mais recursos. Isso explica porque, mesmo votando a favor do governo, alguns parlamentares não têm suas demandas atendidas.

Quanto ao período de execução das emendas, Figueiredo e Limongi restringem-se a mostrar que os recursos são liberados no final do ano, por consequência do planejamento do Executivo em relação aos gastos públicos. Neste período o governo já conseguiu manter o equilíbrio. O montante da execução orçamentária ocorreria em função do resultado de ocorrências macroeconômicas.

Pereira e Rennó (2001) na defesa da visão distributivista (adaptada ao Brasil) concordam que o montante é realmente baixo e afirmam que esse é um dos motivos pelos quais o Executivo brasileiro gasta pouco para manter a coalizão, em vista ainda, a alta disciplina dos parlamentares. A liberação de recursos no final do ano permite que o governo premie os parlamentares que o apoiaram, tomando como referência o modo como eles votaram. Chamam a atenção para duas vezes em que ocorreu liberação de grande volume de recursos, no primeiro semestre do ano, com vistas a reverter quadros desfavoráveis com relação a votações importantes no Congresso.

Um dos mecanismos à disposição do Executivo para o controle do comportamento dos parlamentares é o Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIAL – instituído pelo decreto nº 1403, de 21 de fevereiro de 1995, pelo governo Fernando Henrique. Pereira e Mueller (2002, p.286) afirmam que o SIAL faz um balanço entre os pedidos dos parlamentares e a maneira como votam no Congresso. O sistema pode ajudar na racionalização das despesas orçamentárias do Executivo, pois este pode contemplar os pleitos dos deputados fiéis e evitar atender aos infiéis.

Inicialmente, o SIAL estava sob a coordenação da Secretaria de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República, sendo seu órgão central. Atualmente, através do

decreto nº 5001, de 2 de março de 2004, colocou a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República como órgão central do SIAL, “com a atribuição de orientar e coordenar as ações das unidades administrativas que o integram, por intermédio da sua Subchefia de Assuntos Parlamentares” (Art. 3º do decreto nº 5001, de 2 de março de 2004).

Diante da afirmação de Figueiredo e Limongi, de que o legislativo não altera a proposta orçamentária inicial enviada pelo Executivo, há algumas considerações a serem feitas. A decisão de executar ou não as emendas está nas mãos do Executivo, portanto o próprio parlamentar, na esperança de ver os recursos por ele requisitados serem liberados não pode esquivar-se tanto a ponto de desqualificar a proposta toda, pois correria o risco de ter seus pleitos não atendidos. A saída é propor emendas dentro do próprio perfil esperado pelo governo e direcionar os recursos para os municípios que lhes convém, pois possuem essa liberdade.

Pereira e Mueller levantam outro aspecto importante. Os parlamentares que possuem maior prestígio conseguem anteporem-se às negociações das comissões e injetam seus pleitos na própria proposta que sai do Executivo, não correndo o risco de serem barrados pelas mesmas.

Na explicação sobre as relações entre Executivo e Legislativo, Figueiredo e Limongi outorgam grandes poderes ao Executivo, principalmente em conseguir controlar a agenda do Legislativo. Pela sua força, o Executivo não precisaria utilizar as emendas individuais como moeda de troca, pois ele controla o acesso à patronagem e a cargos públicos, que seriam os objetivos dos parlamentares e estes obtêm as vantagens por serem altamente disciplinados em relação aos seus partidos. Nesta visão, o Executivo não negocia diretamente com os parlamentares, mas sim com os partidos.

Pereira e Mueller (2002) concordam com os autores citados anteriormente em relação ao poder do Executivo. Para eles, este não pode ser tomado como a parte fraca na negociação com os parlamentares. Mas a diferença de visão seria porque Pereira e Mueller dizem que o Executivo utiliza o acesso à patronagem para punir os parlamentares infiéis e recompensar os fiéis, inclusive utilizando as emendas para controlar o processo legislativo.

De acordo com Pereira e Mueller (2002), o Executivo dispõe de grande poder de agenda porque, dada à estruturação interna do Congresso, os líderes têm grande força e a base de apoio formada pela coalizão representa os interesses do governo, o que propicia o grande poder de agenda do Executivo.

Propomos que as emendas sejam observadas de três aspectos diferentes e que, de algum modo ou de outro, seguem as orientações dos autores estudados. Primeiramente, analisamos a partir do ponto de vista do Executivo. É de grande interesse do Executivo a proposição das emendas, porque é um montante relativamente baixo e que não compromete outras áreas de investimentos. O Executivo dispõe de mecanismo legais que impedem a liberação de recursos para fins que desviam muito do objetivo inicial do governo. Dispõe também de uma posição favorável para punir os parlamentares infiéis utilizando o corte de recursos e contemplando os fiéis.

Como as propostas dos parlamentares se aproximam muito da vontade do Executivo, o mesmo evita gastar recursos próprios, pois o objetivo já foi alcançado dentro da parcela destinada às emendas individuais.

No segundo ângulo de análise, observamos as emendas pela visão dos parlamentares. De acordo com os autores estudados, os deputados que pertencem à base de apoio do governo tem maiores chances de terem suas demandas atendidas.

Embora seja uma parcela pequena de recursos, os parlamentares têm a liberdade de destiná-las para os municípios que deseja. Podem bem direcioná-las para as suas bases. É um meio de mostrarem serviço perante aqueles que os elegeram.

A aprovação de emendas e a conseqüente execução, dependem de intensas negociações entre os próprios parlamentares e entre estes e o governo. Criam-se intensas redes dentro do legislativo, podendo acabar no chamado *logrolling*. É a chance também, de estreitar os laços entre os parlamentares, os prefeitos e os ministérios.

Como terceiro ponto, as emendas podem ser consideradas sob a ótica dos municípios que as recebem. Para um município pequeno, com restrições orçamentárias, faz uma grande diferença receber o montante destinado pelas emendas. É a chance de ter alguma de suas demandas de alto custo atendida, como por exemplo, a construção de hospitais, postos de saúde e redes de esgoto. Além disso, Pereira e Rennó chamam a atenção para o comportamento dos eleitores, que, pelas pesquisas mais recentes, estão mais pragmáticos em relação aos seus problemas locais e, portanto, dispostos a recompensarem parlamentares que, porventura, venham a sanar problemas que dizem respeito ao seu dia-a-dia. O deputado que consegue angariar recursos para a localidade é reconhecido como um bom representante (Rocha, 2002).

Capítulo IV – As Emendas Parlamentares

Diante do arcabouço teórico que envolve a discussão sobre as emendas parlamentares por nós apresentado, o nosso trabalho procurou evidências do direcionamento de recursos com objetivo de priorizar a base de votação dos parlamentares. Foram feitos cruzamentos entre os municípios que mais contribuíram para a votação dos parlamentares e os municípios que os mesmos propuseram emendas ao Orçamento da União, para os anos de 2004, 2005 e 2006. Após, foi aplicado o método de Correlação de Pearson, entre a quantidade de votos e quantidade de emendas (apresentadas) destinadas e também entre a quantidade de votos e recursos destinados a cada municípios.

Inicialmente, foram buscados os dados referentes às votações obtidas pelos deputados federais eleitos pelos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Pernambuco, na eleição de 2002 para a Câmara dos Deputados.

O primeiro estado a ser incluído na pesquisa foi o Rio Grande do Sul, porque, no início, a intenção era estudar somente o caso desse ente federado. Depois sentimos a possibilidade de estendermos nosso estudo para outros estados, porém sem tempo hábil para estudar todos os componentes da federação. São Paulo foi escolhido por ter a maior bancada dentro do Congresso Nacional. O outro estado seria do nordeste, pela forte ocorrência do fenômeno do coronelismo nessa região. Foi escolhido, então Pernambuco, pelo seu destaque econômico que vêm obtendo nos últimos anos ¹⁰.

A fonte para a obtenção dos dados foi o portal do Superior Tribunal Eleitoral na Internet. Os municípios foram ordenados de maneira decrescente considerando-se a participação de cada um para a votação total do parlamentar. Vejamos o exemplo do quadro de votação obtida por um dos parlamentares do Estado do Rio Grande do Sul, na eleição de 2002 para deputado federal:

¹⁰ A produção industrial de Pernambuco foi a segunda maior do Brasil até outubro, no acumulado dos últimos 12 meses, somando 6,3% de crescimento com ajuste sazonal. O índice do estado só perde para o registrado pelo Pará, que acumulou 12,5% de crescimento, entre outubro de 2005 e outubro de 2006, e é quase três vezes maior que o índice nacional, de 2,7%. Os dados utilizados são da Pesquisa de Produção Física Regional, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Tabela 5 - Votação obtida - Kelly Moraes (RS) – Eleição 2002

Ordem	Municípios	Votos	% Votos Válidos	% Contribuição
1	Santa Cruz do Sul	21773	32,00%	35,32
2	Rio Pardo	8135	35,00%	13,20
3	Vera Cruz	4701	36,00%	7,63
4	Venancio Aires	4371	12,00%	7,09
5	Sinimbu	2492	40,00%	4,04
6	Vale do Sol	1806	28,00%	2,93
7	Cachoeira do Sul	1702	3,00%	2,76
8	Candelária	1608	9,00%	2,61
9	Passo do Sobrado	1486	41,00%	2,41
10	Encruzilhada do Sul	1250	9,00%	2,03
11	Estrela	1069	6,00%	1,73
12	Barros Cassal	898	15,00%	1,46
13	Sobradinho	878	11,00%	1,42
14	Herveiras	840	45,00%	1,36
15	Pantano Grande	834	13,00%	1,35

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – Resultado da Eleição 2002

Com relação às emendas, o nosso trabalho, em sua análise focalizou as emendas propostas pelos deputados ao orçamento, pois acreditamos ser nessa etapa da elaboração do Orçamento Federal em que a vontade do deputado de favorecer sua base aparece mais claramente. Visto que, na aprovação e na execução das emendas, estão embutidas relações com outros parlamentares, com os líderes e com o governo. A aprovação e a execução dependem de intensas negociações. Enquanto que nas emendas apresentadas podemos observar a vontade do parlamentar de beneficiar suas bases, nas emendas executadas que podemos buscar a relação onde o Executivo teria a oportunidade de cooptar os parlamentares.

Ao todo, foram observadas as emendas de 126 deputados, sendo 70 de São Paulo, 31 do Rio Grande do Sul e 25 de Pernambuco. Para a amostra foram selecionados 21 de São Paulo, 13 de Pernambuco e 9 do Rio Grande do Sul. A escolha desses não foi aleatória, pois foi número máximo de parlamentares que apresentaram espelhos de emendas completos, com o nome dos municípios de destino, em número significativo para aplicarmos os testes

Os dados foram obtidos no portal da Câmara dos Deputados através do link de pesquisa às emendas apresentadas ao orçamento por autor. Foram consideradas para o estudo as emendas parlamentares do tipo individual, propostas pelos deputados federais.

Para as nossas análises, foram consideradas somente as emendas parlamentares individuais, estão excluídas as emendas de autoria coletivas, como as de bancadas ou de comissões, assim como as de autoria de relatores.

Uma das dificuldades iniciais foi de definir qual seria a amostra de parlamentares a ser estudada. Pela quantidade de dados a serem analisados, poderíamos realizar o Teste de Correlação de Pearson com todos os deputados dos 3 estados. Mas nem todos dispunham de informação completa no espelho de emendas sobre qual município as receberiam, somente os que compõem a amostra. Os demais parlamentares apresentaram emendas destinadas ao Estado, portanto, não há possibilidade de cruzarmos votos obtidos em cada município com os valores destinados a cada um deles. São as emendas chamadas de “rachadinhas”, as quais não têm o município a ser beneficiado descrito no seu espelho, visto que, somente depois de aprovada a lista com os contemplados é enviada aos órgãos responsáveis pela liberação de recursos. Assim, foram realizados os testes para todos aqueles parlamentares cujos espelhos de emendas descreviam os municípios contemplados.

Inclusive, é fazendo uso desse tipo de emendas genéricas que alguns parlamentares conseguem extrapolar o valor máximo permitido individualmente, pois há negociações entre os mesmos por recursos em troca de votos ou de aprovação de emendas um para o outro.

A partir da tabela a seguir podemos analisar a participação dos parlamentares na produção de emendas ao orçamento. Vemos que é um comportamento generalizado apresentar emendas, pois de 594 deputados e senadores, apenas 2 senadores não apresentaram emendas ao Orçamento de 2006.

Tabela 6. No. de senadores e de deputados que apresentaram emendas ao Orçamento 2006, por estado, Brasil, 2006

Estados	Nº De Senadores	Nº De Deputados	Total	Quantidade de Deputados e Senadores que apresentaram emendas
AC	3	8	11	11
AL	3	9	12	12
AM	3	8	11	11
AP	3	8	11	11
BA	3	31	34	34
CE	3	22	25	25
DF	3	8	11	11
ES	3	10	13	13
GO	3	17	20	20
MA	3	18	21	21
MG	3	53	56	56
MS	3	18	21	21
MT	3	8	11	11
PA	3	17	20	20
PB	3	12	15	15
PE	3	25	28	28
PI	3	10	13	13
PR	3	30	33	33
RJ	3	46	49	49
RN	3	8	11	11
RO	3	8	11	11
RS	3	31	34	33 *
RR	3	8	11	11
SC	3	16	19	19
SE	3	8	11	11
SP	3	70	73	72 *
TO	3	8	11	11
TOTAL	81	513	594	592

Elaboração: Grohmann e Chiavegati, 2006

Fonte dos dados: Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/ Projeto de Lei Orçamentária para 2006.

* Somente 2 senadores não apresentaram emendas.

Quando classificamos as emendas por nível de agregação, ou seja, aquelas que favorecem apenas um ou poucos municípios ou grupos restritos de indivíduos, têm nível de agregação baixo ou local, enquanto que as emendas que favorecem projetos de âmbito nacional ou amplos conjuntos de indivíduos, têm nível alto de agregação ou nacional¹¹.

Observando a destinação das emendas, com relação ao nível de agregação nacional ou local, assim ficaram distribuídas as frequências:

¹¹ As classificações entre local (estadual ou municipal) e nacional, seguem o descrito no próprio espelho da emenda.

Tabela 7. Quantidade de emendas individuais com foco nacional e total de emendas individuais Orçamento da União 2005/2006, Brasil.

Estado	2005		2006	
	emendas nacionais apresentadas	emendas totais apresentadas	emendas nacionais apresentadas	emendas totais apresentadas
PE	0	561	2	542
RS	12	464	3	458
SP	0	1095	7	1092

Elaboração: Grohmann e Chiavegati, 2006.

Fonte dos dados: Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/ Projeto de Lei Orçamentária para 2006.

É perfeitamente perceptível que a grande maioria das emendas têm destinação local. De maneira geral, as emendas que não estão diretamente destinadas a algum município, está ao estado, sendo que essas, após a aprovação, serão desmembradas. A minoria das emendas estão direcionadas para atender à projetos ou demandas de extensão nacional. De qualquer maneira, podemos concluir que as emendas parlamentares individuais são direcionadas para uso localista (para seu distrito) ou para os municípios ou para o estado.

Uma das possibilidades de análise das emendas parlamentares individuais seria quanto ao seu conteúdo qualitativo, ou seja, podemos avaliar qual o seu objetivo e a qual programa ou projeto ele visa atender. Estes variam de parlamentar para parlamentar, mas dentro de um perfil máximo preferível pelo Executivo. Conforme citado anteriormente, o deputado não pode desviar muito dos objetivos do governo, caso contrário incorre no risco de ter suas emendas não executadas.

Na tabela a seguir estão discriminadas as emendas de um parlamentar do Rio Grande do Sul para o Orçamento 2005. A tabela foi construída com base no espelho de emendas propostas pelo mesmo e, por motivos de melhor visualização, teve sua função/natureza resumida. Este caso foi escolhido como exemplo pois o autor apresentou emendas aos três níveis: ao município, ao estado e uma de abrangência nacional. A tabela abaixo é um dos exemplos:

Tabela 8 - César Schirmer – Emendas parlamentares individuais apresentadas ao Orçamento Federal de 2005

Destino	Função/ Projeto / Natureza	Valor*
Santa Maria	FOMENTO À ELABORAÇÃO E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE INCLUSÃO DIGITAL NA UFSM	300.000
Estado do Rio Grande do Sul	AÇÕES SOCIAIS E COMUNITÁRIAS PARA POPULAÇÕES CARENTES -	200.000
Estado do Rio Grande do Sul	AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE - NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	500.000
Estado do Rio Grande do Sul	IMPLANTAÇÃO, APARELHAMENTO E ADEQUAÇÃO DE UNIDADE DE SAÚDE	350.000
Estado do Rio Grande do Sul	APOIO A PROJETOS DE INFRA ESTRUTURA TURÍSTICA	250.000
Estado do Rio Grande do Sul	PRESERVAÇÃO DE BENS CULTURAIS DE NATUREZA MATERIAL	130.000
Nacional	APOIO AO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO ASSOCIAÇÃO DAS PIONEIRAS SOCIAIS - NACIONAL	50.000
Estado do Rio Grande do Sul	APARELHAMENTO DA MITRA DIOCESANA DE SANTA MARIA	90.000
Estado do Rio Grande do Sul	ESTRUTURAÇÃO DA REDE DE SERVIÇOS DE ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE	330.000
Estado do Rio Grande do Sul	CONSTRUÇÃO E EQUIPAMENTO DE QUADRA DE ESPORTE	500.000
Estado do Rio Grande do Sul	APOIO A PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGROPECUÁRIO	300.000
Santa Maria	MODERNIZAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E DOS HOSPITAIS DE ENSINO – HUSM - UFSM	350.000
Santa Maria	MODERNIZAÇÃO E RECUPERAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FÍSICA DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR E DOS HOSPITAIS DE ENSINO – HUSM - UFSM	150.000

Fonte: Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/ Projeto de Lei Orçamentária para 2005

*Valor X 1,00 Real.

Elaboração: o autor

Para o nosso estudo foi necessário, em seguida, distribuir as frequências dos municípios contemplados com emendas e os respectivos recursos destinados aos mesmos, à partir dos espelhos das emendas apresentadas. Podemos ver o exemplo:

Tabela 9 - Kelly Moraes - Emendas apresentadas e recursos destinados

Emendas e recursos destinados		Emendas apresentadas			Recursos destinados*		
Ordem	Municípios	2004	2005	Total	2004	2005	Total
1	SANTA CRUZ DO SUL	2	5	7	950.000	1.470.000	2.420.000
2	RIO PARDO	2	1	3	500.000	200.000	700.000
3	VERA CRUZ	1	1	2	100.000	250.000	350.000
4	VENANCIO AIRES	1	1	2	200.000	300.000	500.000
5	SINIMBU	1		1	200.000	0.000	200.000
6	VALE DO SOL	1	1	2	50.000	100.000	150.000
7	CACHOEIRA DO SUL	1		1	50.000	0.000	50.000
8	CANDELARIA	1	1	2	50.000	200.000	250.000
9	PASSO DO SOBRADO	1		1	100.000	0.000	100.000
10	ENCRUZILHADA DO SUL	1		1	100.000	0.000	100.000
12	BARROS CASSAL	1	1	2	50.000	100.000	150.000
14	HERVEIRAS	1	1	2	100.000	150.000	250.000
15	PANTANO GRANDE	1		1	25.000	0.000	25.000
20	VALE VERDE		1	1	0.000	100.000	100.000
27	SAPUCAIA DO SUL	1	1	2	25.000	50.000	75.000
42	TABAI		1	1	0.000	100.000	100.000
56	DOM FELICIANO		1	1	0.000	60.000	60.000
62	JACUIZINHO		1	1	0.000	120.000	120.000
106	PAROBE		1	1	0.000	100.000	100.000
211	FORQUETINHA		1	1	0.000	100.000	100.000
263	MARATA		1	1	0.000	100.000	100.000
Total	Total	16	20	36	2.500.000	3.500.000	6.000.000

* X R\$ 1,00

Fonte: Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/ Projeto de Lei Orçamentária para 2005

Elaboração: o autor.

A partir dos dados coletados, elaboramos as tabelas contendo tanto a votação quanto as emendas e recursos destinados aos municípios. Para cada parlamentar, a construção da tabela contendo as emendas e os recursos destinados e somente os municípios que tiveram emendas propostas seguiram o exemplo:

Tabela - 10- Votos recebidos, emendas apresentadas e recursos destinados - Kelly Moraes

Município	VOTOS		EMENDAS APRESENTADAS			RECURSOS		
	Nominais (V)	V/VTn (%)	04	05	Total	04	05	Total
SANTA CRUZ DO SUL	21773	41,39	2	5	7	950.000	1.470.000	2.420.000
RIO PARDO	8135	15,46	2	1	3	500.000	200.000	700.000
VERA CRUZ	4701	8,94	1	1	2	100.000	250.000	350.000
VENANCIO AIRES	4371	8,31	1	1	2	200.000	300.000	500.000
SINIMBU	2492	4,74	1		1	200.000	0	200.000
VALE DO SOL	1806	3,43	1	1	2	50.000	100.000	150.000
CACHOEIRA DO SUL	1702	3,24	1		1	50.000	0	50.000
CANDELARIA	1608	3,06	1	1	2	50.000	200.000	250.000
PASSO DO SOBRADO	1486	2,82	1		1	100.000	0	100.000
ENCRUZILHADA DO SUL	1250	2,38	1		1	100.000	0	100.000
BARROS CASSAL	898	1,71	1	1	2	50.000	100.000	150.000
HERVEIRAS	840	1,60	1	1	2	100.000	150.000	250.000
PANTANO GRANDE	834	1,59	1		1	25.000	0	25.000
VALE VERDE	379	0,72		1	1	0	100.000	100.000
SAPUCAIA DO SUL	169	0,32	1	1	2	25.000	50.000	75.000
TABAI	69	0,12		1	1	0	100.000	100.000
DOM FELICIANO	43	0,08		1	1	0	60.000	60.000
JACUIZINHO	33	0,06		1	1	0	120.000	120.000
PAROBE	11	0,02		1	1	0	100.000	100.000
FORQUETINHA	2	0,003		1	1	0	100.000	100.000
MARATA	1	0,002		1	1	0	100.000	100.000
Total (VTn)	52603	100,00	16	20	36	2.500.000	3.500.000	6.000.000

Fonte:Tribunal Superior Eleitoral e Comissão Mista de Orçamento, organizado pelo autor.

A tabela acima nos mostra os municípios onde o deputado recebeu votação na eleição de 2002 e para os quais o mesmo apresentou emendas ao Orçamento da União. Na coluna “Nominais”, estão os votos que o parlamentar recebeu nos municípios. A coluna “V/VTn” mostra o percentual de contribuição do município para a votação total do parlamentar. As porcentagens neste quadro estão calculadas em relação ao total de votos em municípios que receberam emendas, desprezando-se os votos em municípios que não tiveram emendas destinadas. As colunas sob o rótulo “emendas” mostram a quantidade de emendas destinadas no ano de 2004, 2005 e a soma dos dois anos. As colunas sob o rótulo “recursos” mostram os recursos destinados pelas mesmas emendas nos anos 2004, 2005 e a soma dos mesmos.

Aplicando-se o método da Correlação de Pearson entre a quantidade de votos e emendas destinadas e também entre a quantidade de votos e recursos destinadas, chegamos aos seguintes resultados neste primeiro caso:

Correlação entre votos e emendas destinadas, considerando-se somente os votos dos municípios que receberam emendas:

$$P = 0,946634$$

Correlação entre votos e recursos destinados, considerando-se somente os votos dos municípios que receberam emendas

$P = 0,9623$

O gráfico representativo das relações acima:

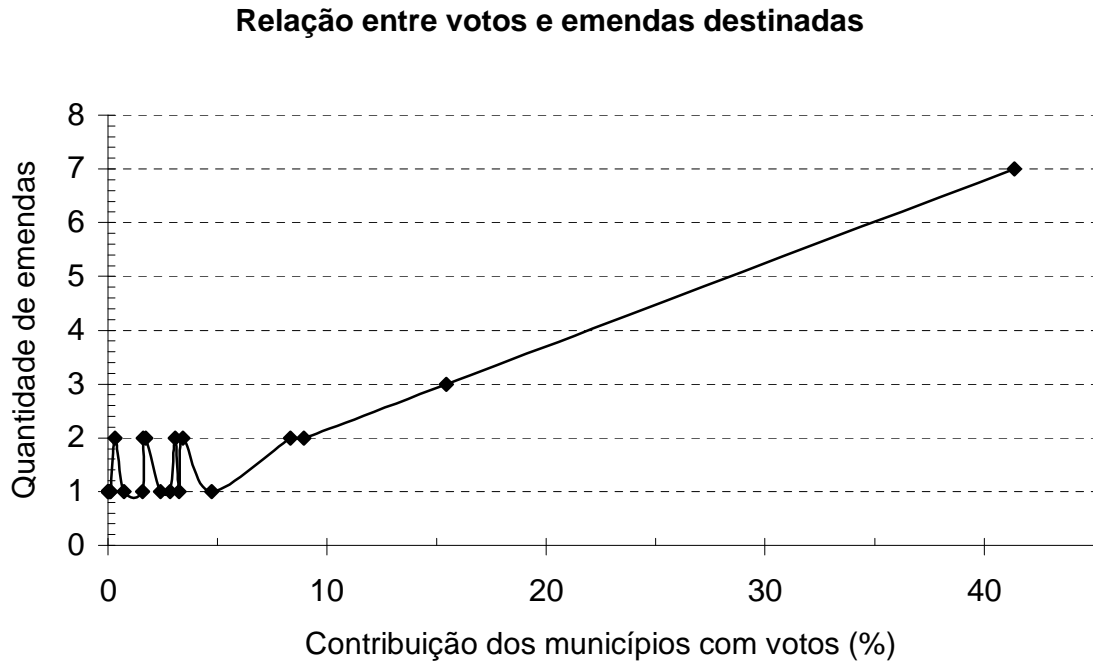


Gráfico 1 – Quantidade de emendas X contribuição dos municípios com votos – Kelly Moraes

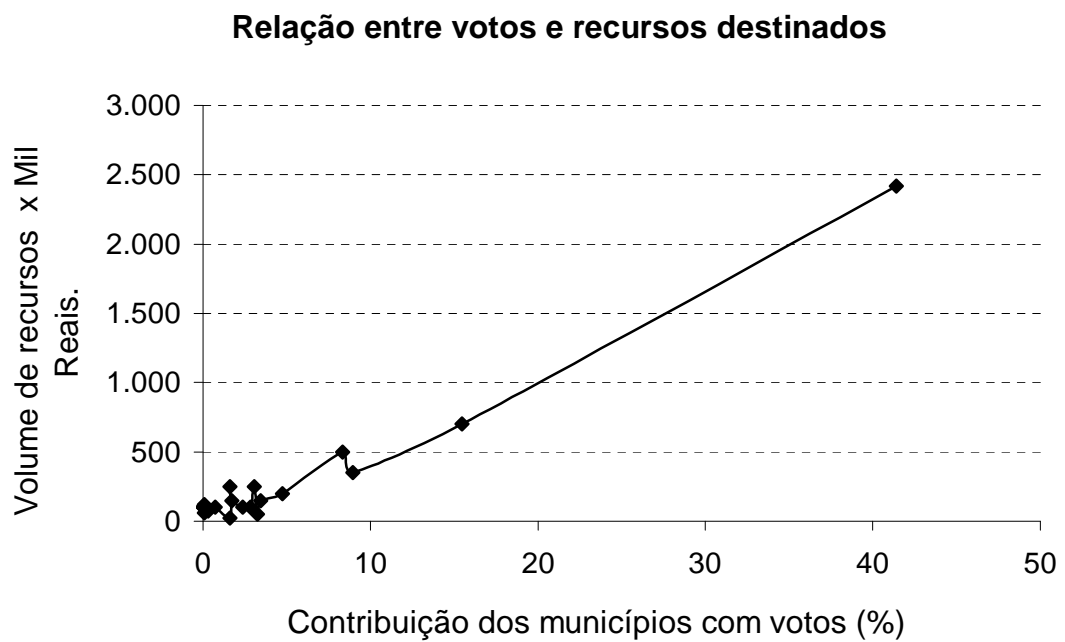


Gráfico 2 – Volume de recursos x contribuição dos municípios com votos – Kelly Moraes

Quando observamos os gráficos, tanto emendas x votos quanto recursos x votos, podemos perceber que as curvas demonstram uma tendência do candidato a distribuir recursos acompanhando a votação que recebeu. Perto da origem do gráfico temos uma fragmentação dos votos recebidos e também as emendas apresentaram uma pulverização de recursos pelo parlamentar. Quando passamos ao final do quadro, onde estão representadas as maiores votações, aparece uma maior quantidade de recursos destinados. Embora a curva não seja perfeita, o importante é a tendência da mesma. Com isso temos um alto valor de correlação entre a quantidade de recursos destinados e votos recebidos.

Além disso, ainda temos a possibilidade de fazer as correlações considerando todos os municípios do estado, aqueles em que o deputado recebeu votos e destinou emendas e aqueles que o mesmo recebeu votos mas não destinou emendas. Suprimiremos aqui a apresentação da tabela e passaremos diretamente aos resultados:

Correlação entre votos e emendas destinadas, considerando-se os votos de todos os municípios:

$$P = 0,876$$

Correlação entre votos e recursos destinados, considerando-se os votos de todos os municípios:

$$P = 0,9835$$

Esses resultados voltaram a se repetir quando analisados outros parlamentares de outros estados. Entre os resultados vamos destacar dois mais significativos, um de São Paulo e um de Pernambuco. Vejamos os exemplos de cada estado, as tabelas encontram-se em anexo.

Parlamentar eleito pelo Estado de São Paulo – Orlando Fantazinni

Os resultados encontrados foram os seguintes:

Correlação entre votos e emendas destinadas, considerando-se somente os votos dos municípios que receberam emendas:

$$P = 0,933$$

Correlação entre votos e recursos destinados, considerando-se somente os votos dos municípios que receberam emendas

$$P = 0,924$$

O gráfico representativo das relações acima:

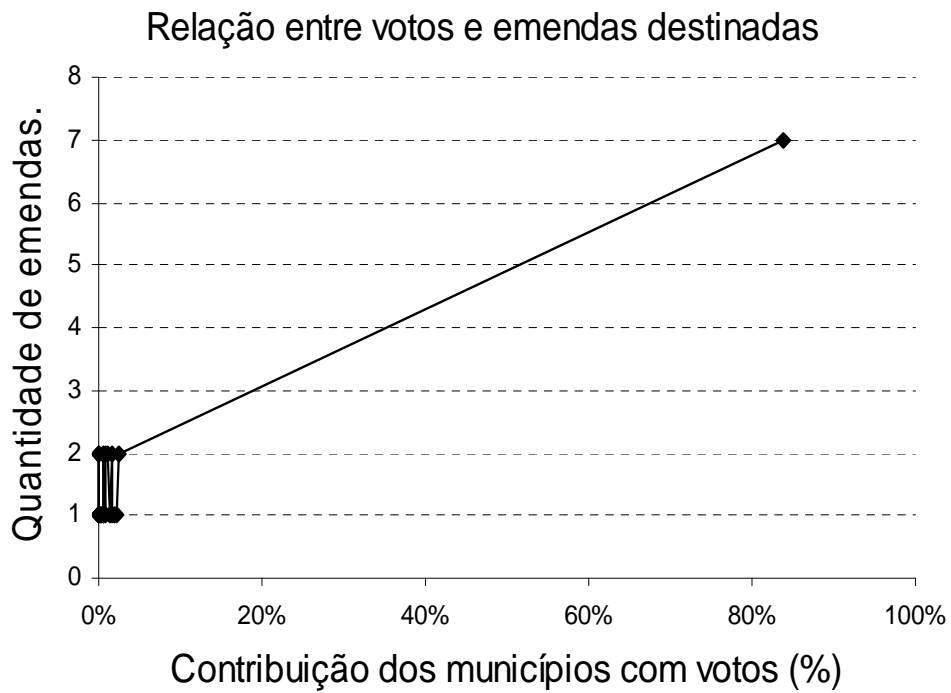


Gráfico 3 – Quantidade de emendas X contribuição dos municípios com votos - Orlando Fantazzini

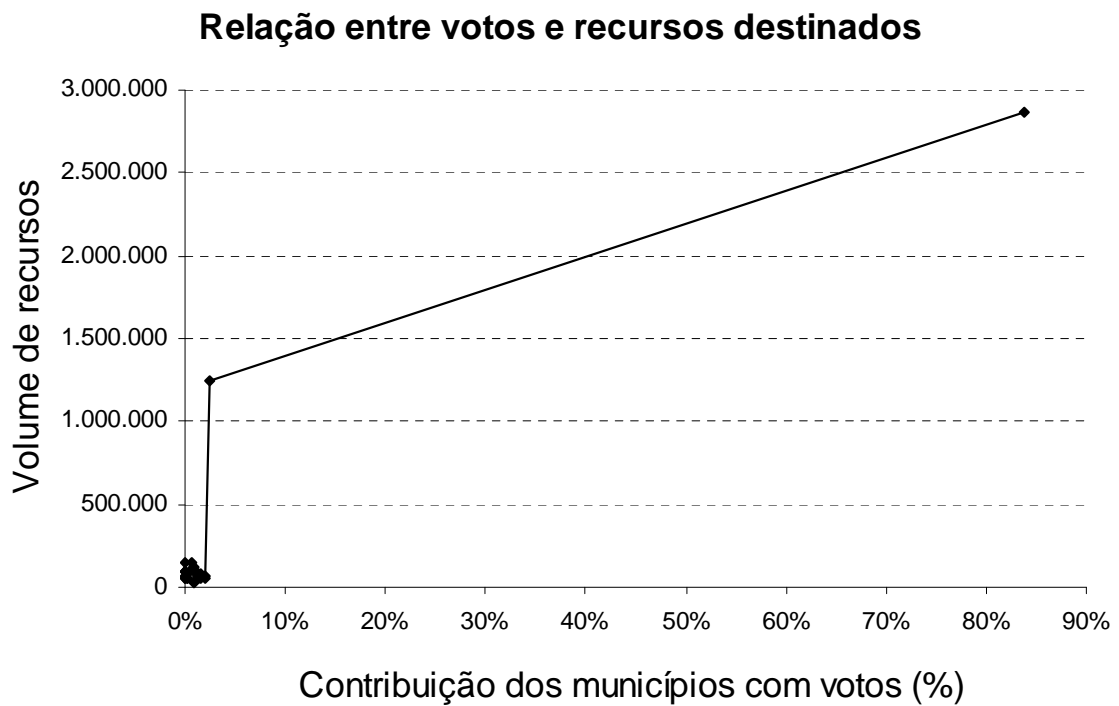


Gráfico 4 – Volume de recursos x contribuição dos municípios com votos – Orlando Fantazzini.

Conforme o exemplo anterior, também foram correlacionados os votos de todos os municípios do estado. Os resultados são:

Correlação entre votos e emendas destinadas, considerando-se os votos de todos os municípios:

$P = 0,74$

Correlação entre votos e recursos destinados, considerando-se os votos de todos os municípios:

$P = 0,90$

Vejamos o terceiro exemplo, de um parlamentar eleito pelo Estado de Pernambuco.

Joaquim Francisco

Os resultados encontrados foram:

Correlação entre votos e emendas destinadas, considerando-se somente os votos dos municípios que receberam emendas:

$P = 0,983$

Correlação entre votos e recursos destinados, considerando-se somente os votos dos municípios que receberam emendas

$P = 0,963$

O gráfico representativo das relações acima:

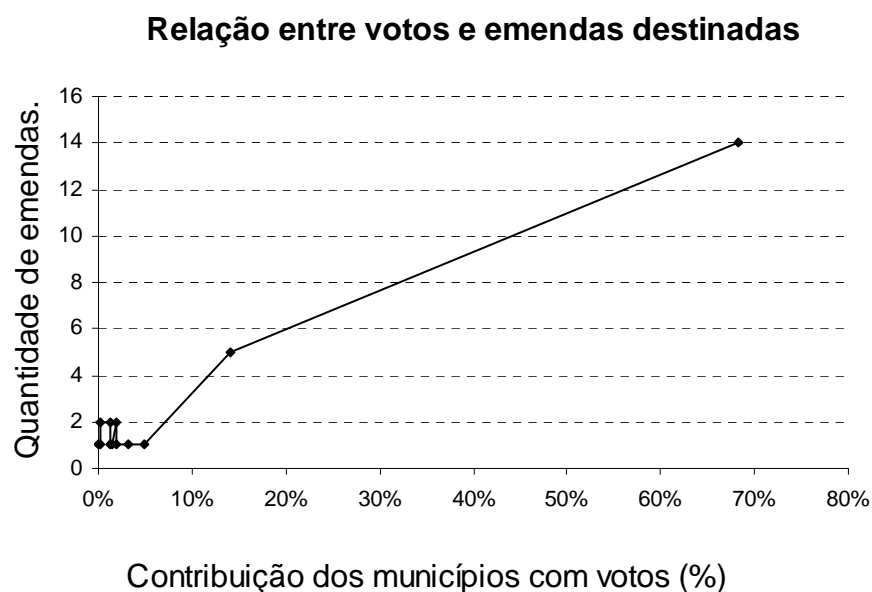


Gráfico 5 – Quantidade de emendas x contribuição dos municípios com votos – Joaquim Francisco

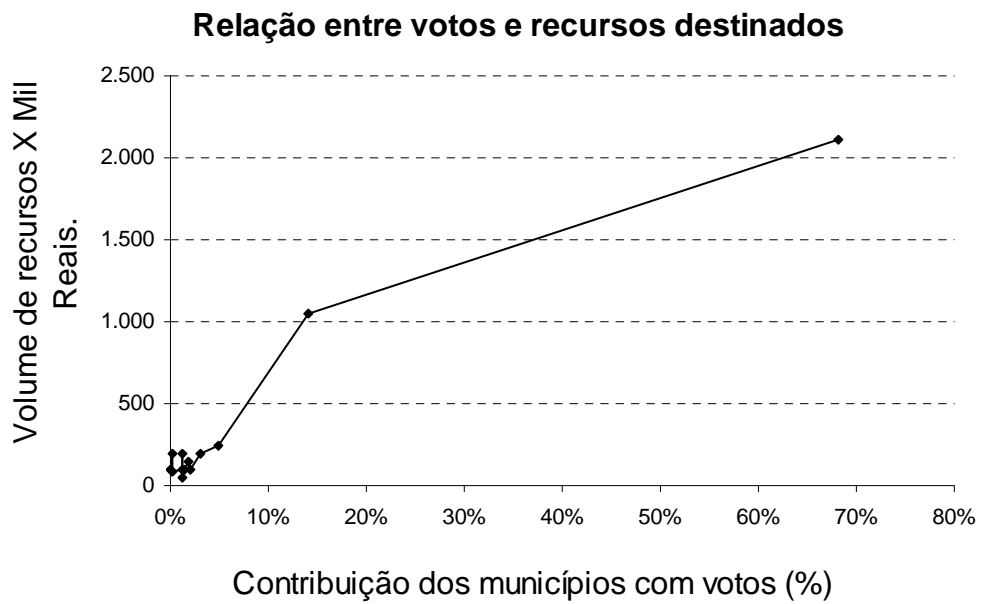


Gráfico 6 – Volume de recursos x contribuição dos municípios com votos – Joaquim Francisco

Além desse tipo de resultado, da alta correlação entre recursos destinados e votos recebidos, também encontramos outros casos representados pelo quadro abaixo:

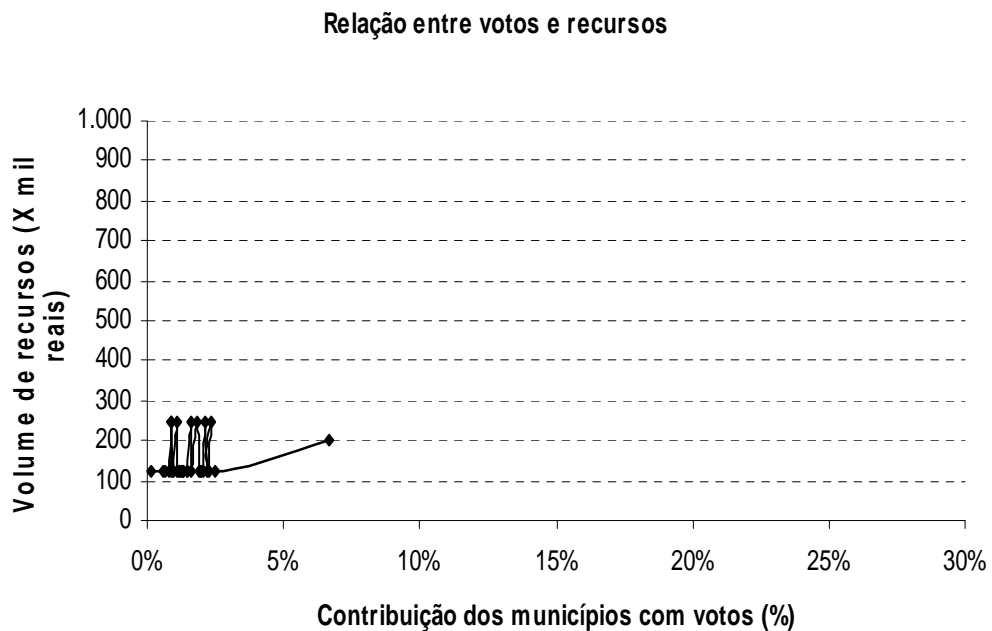


Gráfico 7 - Volume de recursos x contribuição dos municípios com votos – Inocêncio Gomes

O valor da correlação resultante do cruzamento dos dados representados pelo gráfico acima foi muito baixo. Um dos motivos para o resultado encontrado foi que, embora a votação cresça, as emendas não crescem na mesma proporção. Em geral quando temos poucas emendas para cada município, os valores não representam muita variação dentro do universo de emendas do parlamentar. Ou seja, o maior valor é pouco maior que o primeiro.

Mas por outro lado, há uma relação que o teste simplesmente não apresenta. Este parlamentar teve uma votação fragmentada e apresentou emendas com recursos também fragmentados. Então, ele pulveriza os recursos, pois não houve nenhum município que dominou a votação, naturalmente tenta abarcar sua base.

Como complemento, foi colocada no anexo 3 uma matéria veiculada no portal “Congresso em Foco” que ilustra a relação entre os parlamentares e a destinação das emendas.

IV – Considerações Finais

Para demonstrar a importância das emendas parlamentares para a redistribuição de recursos aos municípios brasileiros, nosso trabalho iniciou pela conceituação do atual estágio do Federalismo Fiscal Brasileiro, pois entendemos que a regulamentação das emendas é uma consequência direta deste.

O Brasil é um país onde a desigualdade é um dos seus traços mais marcantes. Tentar diminuir as desigualdades, principalmente econômicas, tem sido o objetivo do sistema de redistribuição do nosso federalismo fiscal.

Mas mesmo assim, são criadas outros tipos de desigualdades, como por exemplo, a quantidade de recursos percapita redistribuídos, que são maiores quanto menor for o município. Esse fato pode gerar dependência dos recursos federais, já que desestimula o desenvolvimento de sistemas próprios de arrecadação tributária.

Os recursos repassados pelo governo federal aos municípios são altamente vinculados e possuem destinação constitucional definida, fazendo com que os orçamentos tanto federal quanto municipais sejam altamente inflexíveis.

O objetivo das vinculações que nos parece é de tentar garantir aos municípios o acesso aos recursos básicos mesmo que o prefeito seja de oposição ao governo federal. Se por um lado os recursos estão garantidos, por outro, não há possibilidade de realocação de recursos de origem federal e os valores recebidos não conseguem suprir toda as necessidades das administrações municipais.

A alta discricionariedade dos mecanismos formais de redistribuição de recursos federais acaba por forçar o surgimento de mecanismos não formais para a obtenção de recursos, passando a negociação a depender das redes de apoio político, que começam nas prefeituras e chegam até os ministérios. O principal canal de acesso dos prefeitos às altas cúpulas do Executivo Federal passa principalmente pela influência pessoal dos deputados federais.

Em troca do serviço prestado pelo deputado, o prefeito assume o compromisso de apoiá-lo junto aos eleitores, tornando um dos principais meios de divulgação do mesmo.

As emendas parlamentares são o meio material de mostrar aos eleitores que o parlamentar trabalhou em prol daquele município que o elegeu. Além disso, os parlamentares

comparecem às inaugurações das obras por eles patrocinadas, a fim de ganhar visibilidade junto ao eleitorado.

Configura-se assim, um mecanismo de ajuda mútua. Pois o apoio vem da base para o deputado e este pode beneficiá-la com o prêmio pelo apoio obtido. Ao mesmo tempo, está contribuindo com orçamento do município. Além disso, as emendas influenciam no efeito redistributivo do federalismo fiscal brasileiro.

A produção acadêmica sobre as emendas parlamentares giram, predominantemente, em torno da discussão sobre a utilização das mesmas como moeda de troca entre o Executivo e o Legislativo. Poucos observam o comportamento dos parlamentares em busca de benefícios para suas bases. Mas raros são os trabalhos que analisam como se dá a distribuição de recursos e para quais municípios são direcionados, restringindo-se a dividirem os projetos contidos nas emendas por áreas ou órgãos do governo. Quando o fazem, procuram por fatos como corrupção e desvio do dinheiro público. Destacam que partidos da coalizão têm vantagem na execução das emendas. O que analisando do ponto de vista de um governo de coalizão, é algo natural de se encontrar.

Nosso trabalho procurou focalizar essa lacuna dos estudos acadêmicos, analisando a destinação das emendas para os municípios e a quantidade de recursos direcionados por elas. Além disso, buscamos citar a importância desses recursos do ponto de vista dos que os recebem, outro ponto ignorado pelos estudos acadêmicos.

Os resultados iniciais trouxeram evidências de que há a procura pelo favorecimento das bases eleitorais dos parlamentares. Destacamos, ainda, que não há controle sobre para quais municípios vão os recursos, o parlamentar pode, assim, direcioná-los para quais quiser, inclusive todas as emendas individuais suas para o mesmo município.

Ainda que as emendas aprovadas e as executadas não denotem essa prática, é no momento da proposição das emendas que acreditamos estar contida a intenção do parlamentar em premiar suas bases. Basta uma análise e a quantificação dos destinos para observarmos que um restrito número têm destinação nacional. O grande montante está direcionado ou para os municípios da base do parlamentar ou para o Estado do mesmo, sendo que neste último caso, são desmembradas para os municípios após a aprovação das mesmas. Lembramos ainda, que no nosso país, o distrito eleitoral corresponde ao Estado e não ao município.

Acreditamos que analisar as emendas como os trabalhos acadêmicos vêm fazendo, através da confrontação direta entre emendas executadas e votação favorável/contra o Executivo não dá conta de explicar toda a relação subjacente ao mecanismo das emendas. Para nós, é necessário desmembrá-las e analisar qualitativamente o conteúdo da destinação

das mesmas, a fim de analisar a relação entre os parlamentares e os seus distritos; bem como observar em que momentos do ano ocorrem determinados picos de execução, confrontando-os com a natureza das votações em andamento no período e análise do momento político do governo, a fim de compreender a relação entre Executivo e Legislativo.

Nossa sugestão para a continuação deste trabalho seria a possibilidade da amostra sob análise ser aumentada para mais alguns estados e após, ser feita a observação do padrão de fragmentação de votos recebidos pelos parlamentares e correlacioná-los com os resultados daqueles que são achados indícios de direcionamento de recursos. Isto possibilitaria conhecer qual o perfil dos parlamentares que tentam direcionar recursos. Além disso, pode-se observar o impacto das emendas executadas para a finança dos municípios.

Considerando que são as votações nominais as mais importantes para o governo e por isso durante as mesmas precisa utilizar dos recursos disponíveis para garantir o sucesso, as emendas podem ser um dos meios para a busca de cooptação dos parlamentares.

Finalmente, acreditamos que as emendas, por menor que sejam os valores destinados a elas, desempenham um papel importante para o desenho do Federalismo Brasileiro, pois podem caracterizar o limite entre os comportamentos local e nacional dos parlamentares brasileiros.

V- Bibliografia:

- 1- AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano.2003. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol. 46, nº 4, pp.661-698.
- 2 – ARRETCHE, Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2):17-26. São Paulo: Sedae, 2004
- 3- BEZERRA, Marcos. *Em Nome das Bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- 4- BREMAEKER, F. *Mitos e Verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: 1994, Ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 78 pp.
- 5- CARVALHO, Nelson R. de. 2003. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rj: Revan.
- 6- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Radiografia das Emendas : FHC(1999-2003) X Lula (2003-2005)*. Brasília, 2006-08-26. Disponível em : [http:// 200.181.70.174/sites/7100/7127/download/Radiografia_emendas.pdf](http://200.181.70.174/sites/7100/7127/download/Radiografia_emendas.pdf)
- 7– FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, Rio de Janeiro: 1999, Vargas Editora.
- 8- _____. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, 2002, vol.45, nº 2, p. 303-344.
- 9- _____.Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. *Dados*, 2005, vol.48, nº 4, p. 737-776.
- 10- GROHMANN, Luís G. M e CHIAVEGATI, Luís F. *Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento Nacional e desempenho eleitoral*. Texto apresentado no XXX Congresso Anual da ANPOCS, Caxambu, 2006.
- 11- NICOLAU, Jairo M. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Rio de Janeiro: 1997, *Dados*, nº 3.
- 12- NUNES , Edson. (1997). *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Brasília: 1997, ENAP
- 13- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. 2001.O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, vol. 44, nº 2, pp. 323-362.

14 – PEREIRA, Carlos e MUELLER. 2002. Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 265-301.

15 - PONTES, João B. A Participação das Comissões Permanentes do Senado Federal no Exame da Proposta Orçamentária Anual, Consultoria Legislativa do Senado Federal: *Textos para discussão* nº 13, Brasília, agosto/2004,

16 – ROCHA, Antonio S. C. *Orçamento Público, Interesses Privados? Deputados, Emendas e o “Personal Vote” no Brasil, 1995-98*. Tese de Doutorado: USP, FFLCH, 2002.

17 – SANTOS, Fabiano. *Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, UFMG, 2003.

18 - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, “*O que você precisa saber sobre transferências constitucionais*” – Fevereiro 2005, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/manuais/fpm.pdf>

19 - SOUZA, Celina. *Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras*. Artigo apresentado ao Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização. São Paulo: 18-21 de maio de 1998.

20 - _____. Governos e Sociedades Locais em Contextos de Desigualdades e de Descentralização. Rio de Janeiro: 2002, *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Vol. 7, nº 3.

ANEXOS

Anexo 1- Tabela de distribuição de votos, emendas apresentadas e recursos destinados*
Deputado eleito por São Paulo - Orlando Fantazini

Orlando Fantazini	Votos		Emendas Apresentadas			Recursos		
	Votos	V/VTn %	2004	2005	Total	2004	2005	Total
Município								
Guarulhos	73102	83,76%	3	4	7	1.110.000	1.750.000	2.860.000
Araraquara	2054	2,35%	1	1	2	450.000	800.000	1.250.000
Piracununga	1821	2,07%	1		1	70.000		70.000
Aracatuba	1792	2,05%	1		1	50.000		50.000
Americo Brasiliense	1409	1,61%	1		1	60.000		60.000
Sao Jose do R.Pardo	1370	1,57%	1	1	2	30.000	50.000	80.000
Santa Rita do P.Quatro	1221	1,40%	1		1	50.000		50.000
Taquaritiba	915	1,05%	1	1	2	50.000	50.000	100.000
Tapiratiba	774	0,87%	1	1	2	50.000	70.000	120.000
Fartura	721	0,83%	1		1	30.000		30.000
Caconde	563	0,65%	1	1	2	100.000	50.000	150.000
Suzano	441	0,51%		1	1		100.000	100.000
Divinolândia	424	0,49%	1		1	100.000		100.000
Castilho	284	0,33%	1		1	50.000		50.000
Taguai	273	0,31%		1	1		60.000	60.000
Tabatinga	54	0,06%		1	1		90.000	90.000
Hortolândia	24	0,03%		1	1		50.000	50.000
Penapolis	17	0,02%		1	1		150.000	150.000
Vargem Grande do Sul	13	0,01%	1	1	2	50.000	50.000	100.000
Dourado	6	0,01%		1	1		70.000	70.000
Franca	1	0,01%	1		1	50.000		50.000
Bastos	1	0,01%	1	1	2	50.000	50.000	100.000
TOTAL	87280	100,00%	18	17	35	2.350.000	3.390.000	5.740.000

* X 1,00 Real

Anexo 2 - Tabela de distribuição de votos, emendas apresentadas e recursos destinados*

Deputado eleito por Pernambuco – Joaquim Francisco

Joaquim Francisco	Votos		Emendas			Recursos		
	Votos	V/Vt (%)	04	05	Total	04	05	Total
Município								
Recife	25673	68,20%	11	3	14	1.260.000	850.000	2.110.000
Macaparana	5292	14,06%	4	1	5	600.000	450.000	1.050.000
Tuparetama	1878	4,99%		1	1		250.000	250.000
Santa Maria do Cambuca	1190	3,16%		1	1		200.000	200.000
Barreiros	759	2,01%	1		1	100.000		100.000
Camargibe	697	1,85%	1	1	2	100.000	50.000	150.000
Moreno	536	1,42%	1		1	100.000		100.000
Arcoverde	483	1,28%		1	1		50.000	50.000
Limoeiro	480	1,28%	1		1	200.000		200.000
Vertentes	455	1,21%		2	2		100.000	100.000
Garanhuns	113	0,30%	1	1	2	40.000	50.000	90.000
Joao Alfredo	81	0,22%		1	1		200.000	200.000
Sao Joaquim do Monte	7	0,02%		1	1		100.000	100.000
TOTAL	37644	100,00%	20	13	33	2.400.000	2.300.000	4.700.000

* X 1,00 Real

Anexo 3

Notícia veiculada pelo portal do Congresso: <http://www.congressoemfoco.com.br>

Acessada em 30/08/2006, às 14:00h.

Data da última atualização do site: 28/08/2006

Autor: Paulo Henrique Zarat

"Máfia pode ter atuado na Agricultura

CPI pode investigar emendas destinadas ao Ministério da Agricultura para compra de patrulhas mecanizadas

Levantamento realizado pelo **Congresso em Foco** mostra que dos 72 parlamentares acusados pela CPI dos Sanguessugas de envolvimento com a máfia das ambulâncias, 32 apresentaram emendas individuais ao Ministério da Agricultura para aquisição de patrulhas agrícolas mecanizadas. Diante da coincidência dos nomes dos congressistas, o deputado Júlio Delgado (PSB-MG), um dos sub-relatores da CPI, solicitou informações à Controladoria Geral da União (CGU) para saber se o esquema de fraudes no orçamento federal também existiu na área de agricultura.

"Vamos requerer as informações mais detalhadas à CGU para fazer um levantamento e o cruzamento das informações. Precisamos saber quais eram as empresas que participaram das licitações para a compra das patrulhas e as que venceram essas licitações para saber se houve conluio entre elas, como houve no caso das ambulâncias", afirmou o deputado.

Outros oito deputados, dos 18 que escaparam do relatório da CPI na última hora, também estão entre os que apresentaram sugestões ao orçamento para a compra de patrulhas mecanizadas. As emendas foram apresentadas para o exercício orçamentário de 2000 a 2006.

Coincidências chamam atenção

O fato de os parlamentares terem apresentado as emendas na área do Ministério da Agricultura não quer dizer que exista, necessariamente, outro braço da quadrilha dos sanguessugas atuando na Esplanada dos Ministérios. Pela legislação, cada parlamentar pode apresentar R\$ 5 milhões em até 20 emendas para cada exercício orçamentário.

Chamam a atenção, porém, as semelhanças na forma de apresentação das emendas para a aquisição de ambulâncias e as destinadas à compra de patrulhas mecanizadas. Além dos personagens serem os mesmos.

Em ambos os casos, há muitas emendas individuais, com descrição genérica dos municípios a serem atendidos. A grande maioria delas contém o seguinte enunciado: "mecanização agrícola - aquisição de patrulha mecanizada", que é o mesmo que tratores.

Procedimento idêntico foi adotado com as emendas para a compra de ambulâncias. Com frequência genéricas, elas, na maioria das vezes, se limitavam a informar que os recursos eram para "aquisição de unidade móvel de saúde". Em vários casos, sequer especificava as localidades que deveriam ser beneficiadas.

Outra semelhança é a oscilação dos valores dos veículos. Para o orçamento de 2005, por exemplo, o ex-ministro da saúde e deputado federal Saraiva Felipe (PMDB-MG) sugeriu uma emenda de R\$ 140 mil para compra de duas patrulhas mecanizadas, ou seja, R\$ 70 mil

custaria cada uma. Para o mesmo ano, o deputado Amauri Gasques (PL-SP) apresentou emenda de R\$ 200 mil para comprar uma única patrulha.

Outro detalhe curioso é o fato de o deputado Pastor Jorge Pinheiro (PL-DF) ter sugerido a compra de um trator para o município de Serrinha dos Pintos, no estado do Rio Grande do Norte. O normal é o parlamentar apresentar emendas que beneficiem seu reduto eleitoral, no caso o Distrito Federal. A assessoria do deputado não soube dizer por que a emenda foi destinada a um município tão distante de sua base eleitoral”.