

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL

JESSICA SANTOS FREIRE

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS: CRITÉRIOS DE EXECUÇÃO

Brasília - DF

2014

JESSICA SANTOS FREIRE

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS: CRITÉRIOS DE EXECUÇÃO

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília – DF

2014

Jessica Santos Freire

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS INDIVIDUAIS: CRITÉRIOS DE EXECUÇÃO

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Ciência Política.

PROFESSORA SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO
(Universidade de Brasília)

PROFESSOR RAFAEL SILVEIRA E SILVA
(Universidade de Brasília)

Brasília- DF

2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por me proporcionar o convívio com pessoas tão especiais e que foram de fundamental importância para que mais esta jornada fosse cumprida.

Entre estas pessoas, devo mencionar de forma especial meus pais, Idaspe Perdigão Freire Filho e Márcia Nascimento Santos Freire, por todo o apoio antes mesmo do meu nascimento. Agradeço por terem sonhado apenas que eu construísse e realizasse meus próprios sonhos. Agradeço pela paciência, pela dedicação, pelos limites, pelo respeito e, sobretudo, pelo amor incondicional. Considero que o cumprimento de mais esta etapa é uma vitória nossa. Que Deus me proporcione sempre o eterno carinho deles, pois assim sei que todas as conquistas me serão possíveis.

Devo mencionar também meu irmão, Cássio Freire, que por meio do seu jeito irreverente e tão diferente do meu, ensina-me todos os dias que a vida deve ser vivida com leveza. Durante todos estes anos de faculdade, e em especial nos últimos meses de monografia, seu jeito descontraído esteve presente no meu cotidiano, lembrando-me que o segredo entre um bom estudo e o seguinte estava em um espaço de descanso ao lado daqueles que amo. Que Deus me proporcione sempre poder contar com suas risadas, pois assim sei que todas as minhas conquistas serão mais felizes.

Agradeço o meu namorado, Danilo Lima, que mais uma vez se provou um verdadeiro parceiro. Agradeço por todas as noites em que ficou me ouvindo falar ao telefone sobre o meu tema de monografia, pela paciência diante dos momentos de estresse e, principalmente, por dedicar parte de seu tempo para me ajudar na coleta de dados. Agradeço também por todas as vezes em que me convenceu a fazer a única coisa que poderia destravar a produção deste trabalho: parar. Que Deus me proporcione sempre guardar carinho, admiração e respeito pelo companheirismo que construímos.

Ofereço também algumas linhas aos professores Suely Araújo e Rafael Silva por dedicarem parte de seu tempo para lecionar no curso de graduação de Ciência Política. Agradeço o carinho no preparo das aulas e a disponibilidade em tirar dúvidas. Agradeço especialmente por terem me proporcionado em meu quinto semestre de curso encontrar minha verdadeira paixão dentro da Ciência Política. Que Deus me proporcione a humildade de sempre me lembrar desses mestres, e que seus ensinamentos, tal como sua simplicidade em repassá-los, me sirvam eternamente de exemplo.

À professora Suely Araújo escrevo mais algumas sentenças em agradecimento a toda a ajuda durante o processo desta monografia. Agradeço por ter ouvido minhas angústias, minhas repetidas dúvidas e, principalmente, por guiar meu trabalho respeitando meu tempo, minha personalidade de estudo e minhas produções e ideias. Agradeço ainda pela rara virtude em nortear minha pesquisa sem tolher minhas oportunidades em desbravar o tema sozinha. Isto me proporcionou a sensação única de saber que este trabalho é fruto de meus esforços e de meus pensamentos, sem nunca perder a segurança em uma orientação mais do que necessária. Que Deus me proporcione sempre encontrar pessoas assim em meu caminho, para que eu não caia no abismo dos dois extremos: o de quando não se é orientado, mas sim induzido, e o de quando se é jogado no labirinto sem mapa.

RESUMO

O Poder Executivo possui prerrogativas constitucionais que o tornam muito influente na arena legislativa. Neste sentido, este trabalho analisa como as regras orçamentárias no Brasil podem contribuir para que Executivo e Legislativo interajam entre si num jogo de troca em que ambos se beneficiem. Mais especificamente, o trabalho analisa possíveis critérios usados pelo Executivo ao selecionar quais emendas orçamentárias individuais executar. Para cumprir esta proposta de análise, a pesquisa baseia-se apenas nas emendas orçamentárias individuais propostas pelos deputados da região Norte na lei orçamentária de 2005. O trabalho se propõe a testar a hipótese central de que emendas são executadas com o intuito de angariar apoio ao Executivo dentro do Congresso Nacional. Parlamentares, por sua vez, participariam da troca almejando a execução de suas emendas orçamentárias como possível ponte para a reeleição.

Palavras-chave: emendas orçamentárias individuais, troca, Executivo, apoio legislativo.

ABSTRACT

The Executive branch has constitutional prerogatives that turn it to be very influential in the legislative arena. In this sense, this work examines how budget rules in Brazil may contribute so Executive and Legislative interact with each other in a game of trading in which both benefit. More specifically, this study examines possible criteria used by the Executive in its selection of which individual budget amendments will be executed. In order to meet the proposed analysis, the research has based itself only on individual budget amendments that were proposed by deputies from the North region in the budget law of 2005. The study aims to test the central hypothesis that amendments are executed in order to garner Executive support within the Congress. Parliamentarians, for their side, participate in the trading for craving the execution of their budget amendments as a possible bridge for reelection.

Key words: *individual budget amendments, trading, Executive, legislative support.*

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

- Tabela 1:** Quantidade de dinheiro requerido pelas emendas orçamentárias por tipo de autor, medida como % dos investimentos totais feitos pela LOA (2003 – 2005)..... Página 23
- Tabela 2:** Execução das Emendas Orçamentárias Individuais (2003 – 2005).....Página 26
- Quadro 1:** Exemplo da Organização dos Dados no Siga Brasil.....Página 37
- Figura 1:** Opções de Comportamento de Voto em Relação à Posição do Governo.....Página 40
- Figura 2:** Esquema Metodológico.....Página 43
- Tabela 3:** Comparação entre Taxa de Execução, IAG e Posição Político-Partidária.....Página 46
- Tabela 4:** Comparação entre Nível de Discordância Geral e Taxa de Execução.....Página 49
- Tabela 5:** Comparação entre Proposição de Emendas segundo Direcionamento e Posição Político-Partidária.....Página 51
- Tabela 6:** Taxas de Execução e de Discordância por Direcionamento.....Página 52

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

CMO	Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
EED	Emendas estaduais propostas e discordantes
EM	Emendas municipais propostas
EMD	Emendas municipais propostas e discordantes
ENRD	Emendas nacionais e regionais propostas e discordantes
ENRE	Emendas nacionais, regionais e estaduais propostas
EP	Emendas propostas
EPD	Emendas propostas e discordantes
EX	Total de emendas executadas
G	Governo
IAG	Índice de apoio ao governo
LDO	Lei de diretrizes orçamentárias
LOA	Lei orçamentária anual
O	Oposição
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PLOA	Projeto de lei orçamentária anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual

PP(B)	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
S/ PARTIDO	Sem partido
TEX	Taxa de execução
TEXE	Taxa de execução para emendas estaduais
TEXG	Taxa de execução geral
TEXM	Taxa de execução para emendas municipais
TEXN	Taxa de execução para emendas nacionais e regionais
%	Porcentagem
%D	Taxa de discordância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	Página 11
CAPÍTULO 1—ENQUADRAMENTO TEÓRICO	Página 14
1.1 Regras do Processo Orçamentário.....	Página 14
1.2 Presidencialismo de Coalizão e as Moedas de Troca.....	Página 18
1.3 Execuções das Emendas Orçamentárias como Moeda de Troca.....	Página 20
CAPÍTULO 2—METODOLOGIA	Página 29
2.1 Construção das Hipóteses.....	Página 29
2.2 Coleta, Tratamento e Operacionalização dos Dados.....	Página 34
CAPÍTULO 3—APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	Página 44
CAPÍTULO 4—PONDERAÇÃO ACERCA DOS RESULTADOS ENCONTRADOS	Página 53
CAPÍTULO 5—CONSIDERAÇÕES FINAIS	Página 57
REFERÊNCIAS	Página 60
APÊNDICE	Página 64

INTRODUÇÃO

Entre as justificativas apresentadas por estudiosos para explicar o que teria levado o Brasil ao período ditatorial iniciado em 1964, está uma falta de diálogo entre o então presidente, Jânio Goulart, e o Congresso Nacional. O quadro de um Executivo e de um Legislativo com interesses diferentes e incapazes de fazerem concessões um para com o outro teria implicado numa paralisia decisória, cujo desdobramento principal foi o Golpe de 1964 (SANTOS, 1986).

É verdade que esta é apenas uma das explicações possíveis para os anos de censura e tortura vivenciados pelo país. Muitas outras circunstâncias são apontadas e o consenso entre os estudiosos no que tange às razões para um lapso de regime democrático parece distante (FICO, 2004). No entanto, ainda que a interação conturbada, ou até mesmo a falta dela, entre o Executivo e o Legislativo não possa ser apontada como indubitavelmente a justificativa para o período que se iniciou em 1964, sua simples suscitação por alguns estudiosos é relevante.

Ocorre que a independência entre os poderes determinada pelo sistema presidencialista não implica numa total separação entre eles. Apesar de cada um ter um rol de tarefas bem distinto do outro e, em certa medida como consequência, realizar um controle sobre os demais para garantir que suas prerrogativas não serão usurpadas, eles devem estar em constante interação (CINTRA, 2007). Trata-se de um esquema complexo de responsabilidades justapostas, no qual um poder complementa o outro nas tarefas do governo, entendido aqui em sentido amplo.

Apesar de parecer relativamente óbvia a necessidade de interação entre os poderes, ela nem sempre é uma tarefa fácil e, portanto, as diversas formas como ela se dá e em diferentes contextos é recorrente nos estudos acadêmicos. Santos (2003), por exemplo, observa que a relação entre Executivo e Legislativo foi fortemente modificada entre a Democracia de 1946 e a de 1988. A segunda seria marcada por uma interação mais estável na medida em que o Executivo possui uma série de prerrogativas que lhe garantem um jogo de troca mais previsível com o Legislativo. Assim, o Presidente pode, por exemplo, contingenciar verba em troca de apoio dos congressistas durante os trabalhos legislativos.

Diante da explanação feita acima, este trabalho busca aprofundar os estudos no que diz respeito a uma possível discricionariedade do Executivo ao optar pela execução de apenas determinadas emendas orçamentárias individuais. Em outras palavras, o trabalho procura

evidências de que o Executivo barganha a execução de emendas orçamentárias individuais em troca de apoio dos parlamentares. De maneira mais ampla, este trabalho é guiado pela seguinte pergunta-tema: *Quais são os critérios usados pelo Executivo ao decidir quais emendas orçamentárias individuais executar?*

A inclinação pelo tema, de maneira mais ampla, se deve à importância de compreender melhor como Executivo e Legislativo interagem no orçamento, sendo este um momento com implicações cruciais não apenas na forma como ocorrerá a gestão do dinheiro público, mas também na configuração de nossas políticas públicas.

Em sentido mais estrito, a ambição pelo tema se deve à leitura dos trabalhos de duas duplas de autores, Limongi e Figueiredo (2002; 2005; 2009) e Pereira e Mueller (2002; 2003). Ambas as duplas apresentam uma série de estudos acerca do Legislativo no país e contribuem significativamente para um melhor entendimento de nosso sistema político e de nossas instituições. Devido à riqueza de trabalhos escritos por estes autores, o tema, uma vez que foi abordado por eles, já seria quase que naturalmente de interesse.

O assunto emendas orçamentárias é regularmente abordado em trabalhos acadêmicos, no entanto as duas citadas duplas de autores fazem uma contribuição especial, ao enfocarem os critérios que embasariam a discricionariedade do Executivo ao selecionar quais emendas orçamentárias executar. Ambas extrapolam a análise puramente orçamentária e fazem seus estudos dentro de um contexto em que o Executivo almeja angariar apoio de uma maioria dentro do Congresso Nacional. Desta maneira, a seleção de quais emendas orçamentárias privilegiar com a execução estaria a serviço da governabilidade.

O mais intrigante a respeito dos trabalhos das duas duplas de autores anteriormente mencionadas é que existe um forte diálogo entre eles e que, muitas vezes, é colocado de forma explícita, tornando quase impossível ler uma dupla sem a outra. A curiosidade em torno do tema é intensificada principalmente pelo fato de Limongi e Figueiredo (2002; 2005; 2009) discordarem dos critérios apontados por Pereira e Mueller (2002; 2003) como norteadores da decisão do Executivo quanto a quais emendas orçamentárias executar, apesar de ambas as duplas reconhecerem que há uma busca por apoio no Legislativo.

Portanto, este trabalho busca contribuir com uma análise acerca do tema e que considere as perspectivas das duas duplas de autores. Neste sentido, as hipóteses que serão

aqui testadas remetem-se diretamente aos trabalhos de Limongi e Figueiredo (2002; 2005; 2009) e de Pereira e Mueller (2002; 2003).

É importante mencionar que a pesquisa não tem a pretensão de sanar por completo como Executivo e Legislativo interagem no que se refere às emendas orçamentárias individuais. O objetivo é apenas levantar novas questões a partir da leitura dos autores mencionados, de modo a indicar a necessidade e os desafios de análises mais abrangentes e complexas. Visto a intenção limitada da pesquisa neste primeiro momento, vale destacar que serão analisadas apenas a proposição e execução de emendas orçamentárias individuais dos deputados da Região Norte na LOA de 2005.

O trabalho está dividido em cinco capítulos.

O Capítulo 1 apresentará o enquadramento teórico do tema, constando alguns detalhes sobre as regras do processo orçamentário cujo conhecimento é importante para compreender a visão das duas duplas de autores. O capítulo abordará desde a perspectiva de que o Executivo necessita angariar apoio no Legislativo para governar, até a compreensão de como este apoio pode ser obtido, entre outros métodos, pela execução de emendas orçamentárias individuais.

O Capítulo 2 foi dedicado a uma explicação detalhada de como as hipóteses foram construídas e, principalmente, de como foram testadas. O capítulo explanará com certa profundidade quais foram os dados coletados, onde foram encontrados, como foram categorizados e como foram analisados.

O Capítulo 3 apresentará quais foram os resultados da pesquisa, abordando uma discussão minuciosa de suas interpretações.

O Capítulo 4 fará ponderações acerca dos resultados encontrados, tratando-se mais do que uma discussão sobre eles. Ele adicionará uma perspectiva a mais aos apontamentos presentes no Capítulo 3, uma vez que apresentará desafios e considerações para pesquisas futuras.

Por fim, o Capítulo 5 fará uma breve recapitulação dos principais conteúdos deste trabalho.

CAPÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Este capítulo está dividido em três seções. A primeira apresentará as principais regras do processo orçamentário no Brasil, principalmente, de forma a dividir os papéis do Executivo e do Legislativo. A segunda seção abordará, de maneira mais ampla, como os dois poderes interagem entre si diante das dificuldades impostas pelo sistema político brasileiro e suas combinações institucionais. Por fim, a última seção do capítulo apresentará, em certa medida, uma conjunção das duas seções anteriores, visto que se abordará a visão de alguns autores sobre como o Executivo e o Legislativo interagem entre si no que diz respeito à execução de emendas parlamentares orçamentárias.

1.1 Regras do Processo Orçamentário:

O ciclo orçamentário é de fundamental importância não apenas por corresponder às decisões de alocação e distribuição de recursos, mas também porque é durante este processo que os mais variados atores, com os mais diversos interesses, interagem entre si (SANTANA, 2011). Nesta perspectiva, este trabalho tem particular interesse em compreender como os poderes Legislativo e Executivo se relacionam na execução de emendas individuais, visto que estas são um dos principais mecanismos que a Constituição de 1988 garantiu ao Legislativo como forma de participar e intervir no orçamento (SANCHES, 1996, p.3).

Ao comparar-se com a participação que o Legislativo detinha no processo orçamentário durante os anos de Ditadura, fica claro que nossa Constituição atual buscou ampliar o papel do Parlamento. Porém, a força do Legislativo no orçamento ainda encontra barreiras significativas, uma vez que o Executivo persiste com grande poder e controle sobre todo o processo orçamentário (SANCHES, 1996). Neste contexto, serão apresentadas brevemente abaixo as fases do ciclo orçamentário, de modo a identificar como o Executivo resguarda importantes prerrogativas, e como as utiliza quando em interação com o Legislativo. As fases do ciclo orçamentário que serão descritas podem ser resumidas em: elaboração, autorização legislativa e execução. (SANCHES, 1993, p.56).

No que diz respeito à elaboração, nossa Constituição determina que o Executivo tenha prerrogativa exclusiva para dar início a qualquer matéria orçamentária. Desta forma, ele é o poder responsável por elaborar propostas para os três principais instrumentos orçamentários: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estas três leis estão articuladas e organizadas hierarquicamente entre si, o que implica

que a LOA deve estar de acordo com as disposições determinadas na LDO, e esta, por sua vez, deve estar de acordo com o PPA.

O PPA refere-se a um plano orçamentário de médio e longo prazo, visto que engloba quatro anos. Ele “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”¹. Isto implica dizer, segundo Sanches (1996, p. 4) que “o detalhamento das ações, abrangendo inclusive a explicitação de valores, deve ficar a cargo de dois outros instrumentos [a LDO e a LOA]”. Portanto, espera-se que o PPA só apresente detalhamento em nível de projetos e programas². Qualquer detalhamento a mais, teria como consequência um engessamento exacerbado, principalmente do Legislativo, nos instrumentos seguintes, visto que estão todos hierarquicamente conectados.

A LDO, por sua vez, apresenta as prioridades e metas do governo para o período de um ano. O planejamento contido na LOA também engloba o mesmo período e deve, conforme já exposto, estar em concordância com a LDO e o PPA. É papel da LOA apenas “introduzir em valores e empreendimentos específicos as grandes opções de alocação de recursos definidas pela LDO” (SANCHES, 1996, p. 6).

Pode-se, portanto, resumir o papel de cada instrumento orçamentário da seguinte forma: “o Plurianual define o cenário, a LDO define o processo de orçamentação e fixa a política de gasto do governo e a Lei Orçamentária realiza as alocações específicas” (SANCHES, 1993, p. 66).

Todas as propostas citadas acima, após serem elaboradas pelo Executivo, são enviadas para apreciação do Legislativo, sendo a Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização (CMO) peça-chave nesta etapa. A CMO é composta por quarenta parlamentares, sendo dez senadores e trinta deputados³.

¹ Estas e demais disposições acerca do processo orçamentário no Brasil estão discriminadas, principalmente, na Constituição Federal em seus arts 165 a 169.

² É importante ressaltar que existem interpretações diferentes acerca do Texto Constitucional. Tais divergências se devem, entrem outras razões, pela ausência da lei complementar que deveria reger de forma mais específica os limites e parâmetros dos instrumentos orçamentários. Apesar de previsão constitucional para tal lei, esta ainda não foi consolidada. Assim, a normatização ocorre conforme dispositivos da Lei nº 4.320/1964 e outros instrumentos legais, como Resoluções do Congresso Nacional. Para mais informações a esse respeito, ler Sanches (1996).

³ A composição de quarenta parlamentares para a CMO data da Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional. No entanto, é importante que frisar que para a LOA de 2005, que será analisada neste trabalho, a composição da CMO era de oitenta e quatro parlamentares, sendo sessenta três deputados e vinte e um senadores, conforme

Para este trabalho, o foco recairá sobre o processo de tramitação da LOA, visto que é neste instrumento que há a possibilidade de parlamentares efetuarem emendas individuais, alocando recursos.

A LOA é dividida em três orçamentos, sendo eles o fiscal, o de seguridade social e o de investimento de estatais. Este último é relevante na medida em que a participação dos parlamentares no orçamento depende dos recursos nele presentes. Tais recursos podem ser matéria de emendas individuais dos parlamentares apenas na rubrica *investimentos*, contida nas três divisões da LOA já mencionadas.

Quando o projeto da LOA (PLOA) é apresentado à CMO, é emitido pelo relator geral um parecer preliminar. Ele deve conter uma aceitação inicial da proposta enviada pelo Executivo embasada em determinados critérios, tal como sua concordância com a LDO e a PPA. Caso todos os critérios estejam atendidos, a proposta pode prosseguir a tramitação. O parecer preliminar também deve apresentar os parâmetros e critérios para a apresentação das emendas.

As emendas são apresentadas pelos parlamentares nas dez áreas temáticas que compõem a CMO⁴. Cada área tem um relator parcial que, por sua vez, promoverá um parecer setorial no qual estarão presentes as emendas aceitas. O conjunto dos pareceres deve, posteriormente, ser sistematizado pelo relator geral.

Vale destacar algumas limitações quanto à apresentação de emendas. Conforme mencionado, elas são apresentadas à CMO antes da votação do parecer final do relator geral, de acordo com as restrições estabelecidas no parecer preliminar. Em razão da subdivisão dentro da CMO, os parlamentares apresentam emendas que devem ser englobadas pelas áreas temáticas. Isto também implica em uma restrição financeira para as emendas, já que a divisão de despesas por temas, preestabelecida pelo Executivo, não pode ser alterada.

Outras restrições relevantes quanto à apresentação de emendas também estão presentes na Constituição, em seu art. 166, § 3º: i) não podem acarretar aumento na despesa total do

determinava a Resolução nº 1/1993. Para outras informações a respeito de toda a legislação que rege o funcionamento da CMO, consulte: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/historico-da-comissao>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

⁴ A subdivisão da CMO em dez áreas temáticas decorre da Resolução nº 1/2001. As áreas temáticas são as seguintes: infraestrutura; saúde; integração nacional e meio ambiente; educação, cultura, ciência e tecnologia e esporte; planejamento e desenvolvimento urbano; fazenda, desenvolvimento e turismo; justiça e defesa; poderes do Estado e representação; agricultura e desenvolvimento agrário; e trabalho, previdência e assistência social.

orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas; ii) 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; iii) não podem ser objeto de cancelamento das despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida; e iv) é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO.

Por fim, cabe ainda ressaltar que para a LOA de 2005 cada parlamentar pôde fazer no máximo vinte emendas, totalizando um montante final de R\$ 3.500.000,00.

Conforme exposto, após apresentação das emendas e aprovação nas respectivas comissões temáticas, o relator geral da CMO sistematiza tudo, enviando o PLOA para apreciação e votação em Plenário. Caso aprovado, o texto segue para sanção ou veto do presidente. A força do Poder Executivo nesta etapa ainda é intensificada pela possibilidade de realizar vetos parciais.

Cumpridas todas as etapas acima, o projeto torna-se lei e inicia-se a fase de execução, que se subdivide em três passos: *empenho, liquidação e pagamento*. O primeiro não gera obrigação de pagamento. Ele corresponde apenas ao firmar de um compromisso a partir da criação de um crédito. Para que se crie de fato a obrigação de pagamento, é necessário que se dê a *liquidação*. Esta só acontece “quando o serviço ou bem relativo a essa despesa for realizado ou entregue [...]. [Assim, a liquidação] é o reconhecimento da ocorrência da despesa de fato” (PASCOAL, 2004 *apud* ALVES, 2012, p. 19).

Uma vez existente a liquidação, o *pagamento* é obrigatório. Caso ele não ocorra no ano previsto pela LOA, ele poderá ocorrer nos exercícios subsequentes a partir da sua inscrição em *restos a pagar*. Após o pagamento, a execução está concluída.

Ainda quanto à etapa de execução, é importante mencionar que ela é de fundamental importância no que diz respeito ao controle do Executivo sobre o orçamento. Ocorre que nosso orçamento não é mandatório, e sim autorizativo. Isto possibilita ao Executivo uma forte discricionariedade quanto ao o que de fato executar, visto que a aprovação da proposta e sua consolidação como lei implicam somente em uma autorização para a realização daquele plano, mas não uma obrigação (SANTANA, 2011).

Uma vez que foram apresentadas as regras básicas que regem o processo orçamentário no Brasil, em especial a LOA, a seção a seguir apresentará um quadro teórico mais amplo

para que a partir dele seja possível compreender as argumentações contrárias e favoráveis acerca do manejo do ciclo orçamentário pelo Executivo com o intuito de barganhar apoio legislativo.

1.2 O Presidencialismo de Coalizão e as Moedas de Troca:

A Constituição de 1988 é um marco do renascimento da democracia no Brasil. No entanto, não faltaram estudos que apontavam o futuro fracasso da nossa democracia. Este argumento era embasado em uma combinação muito peculiar de instituições. Ocorre que nossa transição democrática deu-se de forma negociada com os ditadores. Tal fato teria resultado em uma Constituição que mescla instituições democráticas e autoritárias (SANTOS, 2003).

Em busca de maior volume de *checks and balances*, o constituinte optou pelo presidencialismo, marcado pela divisão e independência entre os poderes. Agregou-se a isto um sistema eleitoral proporcional de lista aberta e o multipartidarismo. Todas estas instituições garantiriam a existência de vários atores, controlando uns aos outros constantemente.

O problema é que a combinação de presidencialismo com multipartidarismo dificultaria uma base majoritária no Congresso, levando à paralisia decisória (LINZ, 1994 *apud* LIMONGI, 2006). Observe que a existência de muitos partidos praticamente impossibilita que o partido ao qual pertence o Executivo em um dado mandato também obtenha mais da metade dos assentos no Congresso. Portanto, tornava-se quase que imperativo a formação de coalizões, assim como é típico de sistemas parlamentaristas.

No entanto, alguns autores acreditavam que a formação de coalizões coesas seria irreal no Brasil, visto não só que teríamos muitos atores a participar do jogo político, mas também que estes seriam muito heterogêneos e com interesses diversos entre si em função do federalismo e do sistema proporcional de lista aberta (ABRANCHES, 1988 *apud* LIMONGI, 2006). Pelo federalismo, cada parlamentar estaria a atender os interesses do seu reduto, dificilmente havendo convergências entre distritos eleitorais, visto que o Brasil é marcado por grandes discrepâncias regionais. No que tange o sistema eleitoral, a lista aberta provocaria uma competição intrapartidária, dificultando comportamentos cooperativos inclusive entre parlamentares do mesmo partido. A isso devia-se somar a grande quantidade de partidos

políticos que atuam na competição eleitoral (AMES, 2001 *apud* RENNÓ, 2006). Em resumo, o Executivo não teria apoio do Legislativo e, conseqüentemente, não conseguiria governar.

Entretanto, conforme exposto por Santos (2003) e Limongi (2006), estas visões pessimistas falharam ao não observar que as instituições citadas acima se mesclavam com um Poder Executivo forte, até por resquícios do regime ditatorial.

Apesar de muitos elementos democráticos, o constituinte garantiu importantes prerrogativas ao Executivo, especialmente no campo legiferante e de controle orçamentário. Estas prerrogativas não permitem um governo unilateral, visto que as matérias legislativas precisam passar pelo crivo do Congresso, porém garantem à Presidência um jogo de troca de favores, no qual é possível negociar cargos, ministérios e verbas em troca de apoio legislativo. Outros autores compartilham desta visão.

Nas palavras de Alston e Mueller (2001, p. 10):

If the President did not have agenda power and there were no other institution that had this effect, such as a strong committee system, we expect that the coalition would break and outcomes would become unpredictable. In short there is currently no legislative institution that can solve the collective action problem within Congress of monitoring and enforcing legislative exchanges

Segundo Amorim Neto (2002, p. 15):

[...]individual parties will cooperate with the president if they see positive benefits for doing so. These benefits can imply serving career ambitions, winning pork, or passing favored policy initiatives. One way to assure these benefits is for party politicians to take up cabinet positions.

Assim, esta seria a peculiaridade do Brasil: um Executivo forte, que tem em suas mãos instrumentos para negociar apoio e conseguir governar apesar de sua inevitável situação de partido com menos da metade dos assentos no Legislativo. Tal peculiar combinação de instituições democráticas e autoritárias fez com que fosse cunhado um termo específico para designar o funcionamento do nosso sistema: “Presidencialismo de Coalizão” (ABRANCHES, 1988, *apud* Limongi, 2006).

Apesar de diversos autores apontarem a existência dessa negociação mais geral entre Executivo e Legislativo, existem discordâncias quanto a aspectos mais específicos. É neste contexto que a seção a seguir apresentará a visão de dois grupos de autores que discordam

quanto à forma como o Executivo se aproveitaria da execução de emendas individuais ao orçamento em troca de apoio no Congresso Nacional.

1.3 A Execução das Emendas Orçamentárias como Moeda de Troca

A discricionariedade permitida ao Executivo, em função de um orçamento autorizativo, lhe possibilitaria o uso da execução de emendas individuais ao orçamento como uma moeda em troca de apoio dentro do Legislativo.

Para análise desse argumento, serão estudados os trabalhos de Limongi e Figueiredo (2002; 2005) e de Pereira e Mueller (2002; 2003). A escolha por tal recorte teórico deve-se ao forte diálogo existente entre os autores nos referidos trabalhos que, em parte da análise, acabam se confrontando na apresentação de opiniões e argumentos discordantes em relação ao tema.

Conforme já exposto anteriormente, a literatura acerca dos desafios de se governar um país com as combinações institucionais do Brasil é vasta. O número de autores que indicavam que o único caminho a ser seguido pelo sistema seria o do fracasso, mais especificamente o da ingovernabilidade, não é pequeno (AMES, 1995, 2001; MAINWARING, 1999; SAMUELS, 2003 *apud* RENNÓ, 2006). Por outro lado, com o passar do tempo e com a consolidação das nossas instituições, a quantidade de autores que estudam o funcionamento do nosso “Presidencialismo de Coalizão” tem se tornado cada vez maior. E para o bem funcionar do nosso sistema, as diversas moedas de troca, com seus benefícios e mazelas, são apontadas como ferramentas importantes (SANTOS, 2003).

É neste contexto que a constatação de um padrão na execução de emendas individuais ao orçamento pode ter papel relevante. Segundo Pereira e Mueller (2002), tal padrão estaria relacionado com o comportamento legislativo do parlamentar durante as votações no Congresso Nacional. Nas palavras dos próprios autores (2002, p. 274),

[...] o Presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo que, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles.

Os parlamentares estariam inclinados a cooperar com o Executivo, visto que suas emendas seriam majoritariamente direcionadas para os municípios em que obtiveram mais votos. Desta forma, a execução delas proporcionaria “altos retornos eleitorais, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores são as chances de reeleição do parlamentar” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 274).

O resultado desse mecanismo de troca entre Executivo e Legislativo seria um jogo ganha-ganha: o segundo tem sua probabilidade de reeleição aumentada enquanto o primeiro obtém mais um método para alcançar um apoio disciplinado no Congresso e, conseqüentemente, a governabilidade.

A existência de uma correspondência positiva entre apoio ao Governo nas votações legislativas e a execução de emendas individuais, conforme identificado por Pereira e Mueller (2002) pressuporia, na leitura de Limongi e Figueiredo (2002), um Executivo fraco e um Legislativo individualista e fragmentado. Estas características em relação aos respectivos poderes viriam acompanhadas de duas agendas não apenas diferentes, mas também antagônicas. Nas palavras de Limongi e Figueiredo (2002, p. 304, grifo meu):

Essas relações tomam a forma de uma barganha entre um executivo carente de apoio no Congresso e legisladores desejosos de orientar as políticas públicas para o atendimento dos interesses particulares e imediatos de suas clientelas eleitorais. O Executivo seria forçado a barganhar com *cada um* dos parlamentares a cada nova medida que introduz.

E o custo dessa barganha, de acordo com Limongi e Figueiredo, seria demasiadamente alto, visto que o Executivo se veria obrigado a deformar sua proposta orçamentária original ao “sacrificar as políticas nacionais em nome das locais e particularistas” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002, p. 304). Em outro trabalho, os autores chegam a descrever este processo como o “sacrifício do bem público” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 738).

No entanto, e a fim de desvalidar a visão de Pereira e Mueller, Limongi e Figueiredo (2002; 2005; 2009) apresentam uma série de argumentos e dados empíricos para mostrar que a realidade brasileira está bastante distante de um Executivo fraco e refém de um Legislativo marcado por parlamentares que só agem de maneira individualista. Tais constatações impossibilitariam uma correlação *direta* entre apoio ao governo em votações legislativas e execução de emendas parlamentares orçamentárias.

No que diz respeito à refutação de um comportamento puramente individualista dentro do Congresso, Limongi e Figueiredo (2002, p. 305) apontam que:

[...] o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo as institucionais, para que políticos baseiem suas carreiras políticas exclusivamente em vínculos pessoais e apartidários com os eleitores e com o Executivo.

Neste sentido, os autores citam uma série de evidências e argumentos que corroboram para um comportamento mais partidário e coletivo entre os parlamentares. A totalidade destes indícios não será apontada aqui. Serão destacados alguns e detalhados aqueles que proporcionam um diálogo mais direto entre as duas duplas de autores assumidas como base teórica deste trabalho.

No plano eleitoral, Limongi e Figueiredo (2002) citam que apesar de o sistema proporcional de lista aberta incentivar a competição intrapartidária, o mecanismo de transferência de votos no interior da lista atenua a rivalidade interna ao partido, também proporcionando certo peso à competição interpartidária. Conforme exposto por eles (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002, p.309): “Como os votos na lista são transferidos, qualquer voto dado a um candidato do partido aumenta as chances de os demais se elegerem. Votos em outra lista têm efeito contrário”.

No plano legislativo, são indicados pelos mesmos autores os altos índices de disciplina partidária e os incentivos institucionais para a ação coletiva em torno do partido, tal como a centralização decisória nos líderes partidários (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002; 2005; 2009).

No que tange à centralização decisória nos líderes, os autores a abordam dentro do processo orçamentário. Vale citar, por exemplo, a tarefa dos líderes de indicar os membros que farão parte da CMO (ainda que nesse sentido tenham de respeitar a proporção de cadeiras dos partidos no Congresso). Eles também têm forte influência na determinação daqueles que serão o relator geral e os parciais do orçamento. Conforme já exposto, tais cargos são de extrema importância estratégica. Vale lembrar que o parecer preliminar do relator geral na CMO é responsável por “definir a parcela a ser reivindicada pelo Congresso Nacional para acomodar suas emendas” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002, p. 320).

Desta forma, parlamentares estariam pouco propícios a agirem de forma não cooperativa com seus líderes partidários, visto que a ação coordenada pode resultar em posições estratégicas e em maiores ganho políticos.

Ainda com enfoque especial no processo orçamentário, Limongi e Figueiredo (2002, p. 319) citam a resolução nº 2/1995 – CN, segundo a qual as emendas individuais não receberiam a maior parte dos recursos, visto que esta “estabelece que as emendas coletivas têm prioridade sobre as demais”⁵.

Tal resolução, segundo dados empíricos apresentados pelos autores e referentes aos anos de 1996 a 1998, estaria sendo seguida à risca. Conforme exposto pelos autores (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 740, grifo meu):

As emendas individuais também não são privilegiadas pelo próprio Legislativo, pois, em termos de recursos alocados, as emendas coletivas e as de relatores têm precedência sobre as individuais. Como a definição do volume de recursos para as emendas individuais é uma decisão interna do Poder Legislativo, tal constatação é suficiente para colocar sob suspeição a noção de que o processo orçamentário é orientado *exclusivamente* para atender os interesses individuais dos parlamentares.

Esta observação também é verdadeira no que diz respeito à LOA de 2005 que será analisada neste trabalho. Em outros termos, a maior parte dos recursos alocados por meio de emendas não foi direcionada para as individuais, conforme é possível ver na Tabela 1.

Tabela 1

Quantidade de dinheiro requerido pelas emendas orçamentárias por tipo de autor, medida como % dos investimentos totais feitos pela LOA (2003-2005)

Autor	2003	2004	2005
Bancadas Estaduais	65,3	64,2	59,5
Comissões	24,8	28,1	34,2
Parlamentares	2,8	2,4	3,2
Bancadas Regionais	3,7	2,6	3,2
Relator Geral	2,8	2,3	-
Relatorias Setoriais	0,7	0,4	-
Total (em milhões de R\$)	37.473	53.284	58.288

Fonte: AMORIM NETO, 2009 *apud* SANTANA, 2011, p. 13

Portanto, nessa linha de raciocínio, existem fortes indícios de que parlamentares têm incentivos para não agirem de forma puramente individualista. E tais constatações são acompanhadas de “dispositivos constitucionais e legais [que] garantem a primazia do Executivo, preservando sua proposta orçamentária, e que [...] neutralizam a participação parlamentar individual” (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2002, p. 313). Entre os fatores legais que garantem um Executivo forte é citada sua prerrogativa exclusiva quanto a qualquer

⁵ É importante apontar que segundo a Resolução nº 2/2003 do Congresso Nacional, as emendas coletivas continuaram a ser priorizadas no ano de análise neste trabalho. Na verdade, segundo a Resolução nº 1/2006, elas são priorizadas até os dias atuais.

matéria orçamentária e, principalmente, sua vantagem de decidir quais gastos executar, visto que nosso orçamento é autorizativo apenas.

Os mesmos autores ainda citam fatores políticos que dão força ao Executivo, como ações combinadas entre este poder e os líderes partidários da base do Governo no Congresso.

Em resumo, o que Limongi e Figueiredo (2002, p. 320) apontam é que o cenário que se pressuporia existir a partir de uma correlação direta e positiva entre apoio nas votações e execução de emendas não se confirma no Brasil, pois nosso Executivo é forte e tem controle sobre todo o processo orçamentário. O Legislativo, por sua vez, seria formado por atores que agem coletivamente. E a combinação desses dois fatores não poderia resultar na existência de duas agendas antagônicas. Mais recentemente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009), destacam que, mais do que isso, está configurada uma agenda única pactuada, a “agenda da maioria”.

Os autores argumentam a favor de uma conversão de interesses, na qual a agenda legislativa complementa a executiva. Portanto, se há discricionariedade no padrão de execução de emendas individuais, ela se embasaria em dois critérios, conforme Limongi e Figueiredo (2002, p. 320): 1) correspondência/complementaridade com a proposta original do Executivo; e 2) questões político-partidárias, visto que parlamentares da base governista teriam maiores taxas de execução, independentemente de seus comportamentos individuais em votações. A correlação encontrada por Pereira e Mueller (2002; 2003) se deveria apenas ao fato de que o “apoio à agenda do Executivo em votações nominais segue as bases partidárias de forma similar à captada na execução das emendas” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 747).

Em outros termos, não haveria correlação *direta* entre execução e apoio. Se os dois coincidem, isto ocorre porque ambos são orientados, muitas vezes, pelo mesmo fator: a posição político-partidária do parlamentar.

Se os argumentos apresentados por Limongi e Figueiredo expostos até aqui parecem solapar a visão de Pereira e Mueller (2002; 2003), uma análise mais atenciosa ao trabalho destes últimos e, em especial, ao artigo que escreveram em resposta aos primeiros (PEREIRA; MUELLER, 2003), ressuscita a dúvida.

O primeiro aspecto a se destacar é que desde seus primeiros trabalhos, Pereira e Mueller (2002) nunca correlacionaram a relação entre apoio e execução à existência de um

Executivo fraco e de “mãos atadas” perante o Legislativo. Muito pelo contrário, os autores enfatizam o poder e o controle do Executivo sobre o processo orçamentário.

As passagens que expõem a possibilidade de coexistência entre um Executivo poderoso e a moeda de troca pela execução são diversas. Abaixo, foram selecionados dois trechos representativos das diferenças nesse sentido. O primeiro (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 265) refere-se justamente à coexistência há pouco mencionada, e o segundo (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 281) faz uma descrição dos poderes do Executivo, de forma muito semelhante à descrita pelos próprios Limongi e Figueiredo (2002):

O artigo descreve o processo de elaboração do orçamento no Brasil e aplica um modelo espacial para mostrar que as regras vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma “moeda” política de baixo custo extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso.

Dada a estrutura atual, o Executivo tem vários instrumentos para garantir o controle do processo de emendas do orçamento no Congresso. O Executivo não somente detém a prerrogativa exclusiva de determinar o status quo [...], mas também de estabelecer as diretrizes do processo em combinação com a sua coalizão majoritária que controla a Comissão do Orçamento. E se tudo isso falhar, o governo pode vetar as emendas, total ou parcialmente. Mas existem ainda outras salvaguardas no processo de aprovação do orçamento que impedem que o Congresso modifique a proposta do governo. Conforme foi visto na seção anterior, a maioria das despesas previstas na proposta original não é passível de emenda por parte dos congressistas.

A análise destes dois trechos permite mais do que a constatação acerca da defesa de um Executivo forte por parte dos autores. Também é possível observar que as prerrogativas dadas a este poder lhe permitem o controle sobre todo o processo orçamentário e, portanto, impedindo que seus interesses nacionais sejam prejudicados na adoção de políticas locais que serviriam à conveniência eleitoral de parlamentares. Ou seja, tal como Limongi e Figueiredo, Pereira e Mueller também identificam a preservação da maior parte do projeto enviado pelo Executivo mesmo após sua passagem pelo Congresso.

O estudo dos autores (PEREIRA; MUELLER, 2002; 2003) prossegue de modo a explicar como se daria a barganha que possibilitaria aos parlamentares o atendimento de suas emendas locais. A ideia principal aqui é que visto que o Executivo reconhece a importância que a execução de tais emendas pode exercer no comportamento legislativo dos parlamentares, ele utilizaria os instrumentos que lhe são disponíveis para realizar duas formas de controle: a primeira seria a preservação da *maior* parte de sua proposta, e a segunda de permitir que os parlamentares emendem individualmente e, conseqüentemente, proponham

mudanças significativas no que diz respeito a uma parcela *menor* do projeto. Uma vez que se trata de uma parte pequena do orçamento, a execução destas emendas em troca de apoio não teria altos custos para o Executivo. Segundo Pereira e Mueller (2002, p.267), trata-se de um meio “barato para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso”.

Assim, um dos argumentos que Limongi e Figueiredo (2002, p. 314) utilizam como demonstrador da pouca interferência do Congresso no Orçamento, que seja a pequena parte em que os parlamentares podem emendar (i.e., a rubrica *investimentos*), para Pereira e Mueller (2002, p. 281) significa mais do que a baixa possibilidade de reconfigurar a proposta do Executivo. Para estes últimos autores, os 1% a 2% do total de despesas orçamentárias correspondentes a investimentos, representam o baixo custo da barganha para o Executivo.

No que tange à baixa participação dos parlamentares no orçamento, Limongi e Figueiredo (2005) ainda levantam outro questionamento para colocar em dúvida a tese de barganha: se as emendas locais são tão importantes para os parlamentares, por que eles se contentariam com o pouco espaço que lhes é disponibilizado para emendas? Mais ainda, como explicar que os próprios parlamentares, por meio da Resolução nº 2/1995, tenham restringido ainda mais suas emendas individuais ao darem prioridade neste pouco espaço que lhes cabe às emendas coletivas?

Pereira e Mueller (2002, p. 276) respondem que “esse papel [dos parlamentares no orçamento], mesmo que limitado, proporciona altos retornos eleitorais”. Ou seja, ainda que as emendas correspondam a uma parte pequena em relação ao orçamento total, o montante que lhes é destinado não seria desprezível, sendo o suficiente para proporcionar retornos eleitorais. É possível observar na Tabela 2 que para a LOA de 2005 e outras mais, o montante atribuído à execução de emendas individuais não é pequeno.

Tabela 2
Execução das Emendas Orçamentárias Individuais (2003-2005)

Ano	Empenho Efetivo	Pagamento Efetivo	% de Execução
2003	471.067.076	168.410.447	35,8
2004	1.095.450.988	750.799.478	68,5
2005	1.567.767.717	514.508.841	32,8

Fonte: SANTANA, 2011, p. 17

Pereira e Mueller também são levados a responder por Limongi e Figueiredo (2002) a indagação de que parlamentares, ao almejamem apenas ganhos eleitorais por meio de

benefícios às suas bases, tenderiam a agir de forma individualista no Congresso. Nas palavras de Limongi e Figueiredo (2002, p. 322-323):

A liberação de verbas orçamentárias relativas às emendas individuais tende a ser vista como importante moeda de troca nas negociações entre Executivo e o Legislativo. Em uma versão deste argumento, um Executivo frágil é chantageado por legisladores oportunistas (Ames, 2001). Em uma versão alternativa, um presidente forte usa seu poder discricionário para liberar verbas visando obter os votos dos legisladores premiados pela necessidade de distribuir recursos para suas bases eleitorais. [...]

Partidos não desempenham nenhum papel nesta explicação. No máximo, há uma correspondência entre determinados comportamentos e filiação partidária. O grau de apoio que o presidente obtém de um determinado parlamentar depende tão somente da execução de suas emendas. O presidente não teria por que discriminar este ou aquele parlamentar com base em sua filiação partidária.

No entanto, e conforme já exposto, os parlamentares agiriam coletivamente com base, principalmente, nas regras internas do Congresso.

Em resposta, Pereira e Mueller (2003) reconhecem que ainda que haja motivações para congressistas agirem individualmente, tal como as regras eleitorais, outras instituições, como a centralização decisória nos líderes partidários e a concentração de recursos no Executivo, gerariam motivações contrárias. Em outros termos, parlamentares lidariam com “incentivos paradoxais tanto para comportamentos individuais na esfera eleitoral como para comportamentos partidários dentro do Congresso” (Pereira; Mueller, 2003, p. 738).

O resultado destes dois eixos de incentivos seria que parlamentares combinariam a ação partidária de modo a obter seus ganhos individuais, fazendo dos líderes partidários peças-chaves desse processo. O líder, ao saber a orientação do Executivo nas votações, seria a referência para o parlamentar saber como votar. Desta forma, ocorre a alta disciplina partidária, pois parlamentares tendem a votar conforme seus líderes e, conseqüentemente, conforme almeja o Executivo (isto para os deputados que fazem parte da coalizão governista)⁶. Em retribuição, líderes e Executivo premiam os congressistas, respectivamente com nomeações para comissões e com a liberação de recursos através da execução de emendas individuais, por exemplo⁷.

⁶ No que diz respeito à oposição, o processo é semelhante. O líder vota contrariamente ao que é almejado pelo Executivo, e os membros do partido seguem a orientação da liderança.

⁷ É importante frisar que existem várias formas de compensar os parlamentares que apoiam o Executivo.

Neste contexto, a argumentação de Pereira e Mueller (2002; 2003) a favor da execução de emendas parlamentares como moeda em troca de apoio no Congresso parece continuar plausível ao não se desvincular de dados empíricos que comprovam um Executivo forte e um Legislativo organizado partidariamente.

Por fim, cabe ainda ressaltar um último argumento de Limongi e Figueiredo (2005) para desqualificar a relação *direta* entre execução de emendas individuais e apoio ao Governo: estas duas variáveis não apresentam variações nas mesmas proporções. Para este questionamento, Pereira e Mueller não dão uma resposta específica em seus textos.

A partir desta descrição acerca dos principais argumentos das duas duplas de autores, o Capítulo 3 indicará como estas perspectivas foram interpretadas a ponto de motivar esta pesquisa. O Capítulo seguinte, portanto, mostrará todo o processo de construção das hipóteses analisadas para este trabalho, além de trazer os demais comentários de cunho metodológico.

CAPÍTULO 2 – METODOLOGIA

O Capítulo 2 será dividido em duas seções. A primeira apresentará um conjunto de raciocínios que emergiram a partir de todo o enquadramento teórico exposto no capítulo anterior, e em especial o que se refere à confrontação entre os trabalhos das duas duplas de autores enfatizadas neste trabalho. A partir destes raciocínios, serão apresentadas as principais hipóteses quanto aos critérios usados pelo Executivo na execução de emendas orçamentárias individuais. A segunda seção explicará como os dados necessários foram coletados, tratados e operacionalizados de forma a possibilitar o teste das hipóteses.

2.1 Construção das Hipóteses:

Os argumentos contrários e favoráveis quanto ao uso da execução de emendas individuais como barganha, expostos no Capítulo 1, quando confrontados, geram um debate interessante, no qual diversos pontos podem se tornar objeto de análise. Conforme exposto, o tema tange os mais variados aspectos, tais como as regras do processo eleitoral, a intenção dos parlamentares quando em ação no Legislativo, a força do Executivo e seus desafios em termos de governabilidade, entre outros.

Desta forma, muitas são as áreas de análise que são envolvidas pelo tema. Pode-se, por exemplo, verificar a compatibilidade entre o número de votos distribuídos geograficamente com a localidade que o parlamentar deu preferência em suas emendas. Tal estudo poderia ainda complementar uma análise sobre o que motiva a ação do parlamentar dentro do Congresso: será que todos agem almejando a reeleição? Ou existem outros interesses?

No entanto, o tempo limitado para a realização deste estudo fez com que se optasse por alguns recortes e pela adoção de dadas pressuposições que serão explanadas neste capítulo. Observe, por exemplo, que não foram analisados resultados eleitorais em comparação com o destino das emendas. Simplesmente, adotou-se o pressuposto de que parlamentares fazem suas emendas para seus redutos eleitorais com a intenção de maximizar votos⁸.

⁸ Vale ressaltar que apesar de se esperar que parlamentares queiram maximizar votos na efetuação de suas emendas, a pesquisa não adotou este como sendo o único interesse pelo qual o parlamentar guia a totalidade de suas ações no Legislativo. Parlamentares podem ter outros interesses, nem sempre mutuamente excludentes.

O foco da pesquisa foi nas principais hipóteses levantadas pelas duas duplas de autores sobre como o Executivo determina quais emendas executar. Tais hipóteses podem ser resumidas em:

- 1) *O Executivo orienta suas execuções orçamentárias com base no índice de apoio do parlamentar nas votações legislativas;*
- 2) *O Executivo orienta suas execuções orçamentárias com base em critérios político-partidários, dando preferência aos parlamentares que são membros de partidos da base governista;*
- 3) *O Executivo orienta suas execuções orçamentárias com base na convergência de interesses entre aquilo que é proposto pela emenda parlamentar e aquilo que é de interesse do Executivo, conforme já previsto no PLOA.*

Observe que a primeira hipótese se baseia na visão de Pereira e Mueller (2002; 2003), segundo a qual o Executivo consegue apoio no Congresso quando parlamentares, na expectativa de terem suas emendas executadas, votam conforme os interesses do governo nas matérias em tramitação. Já as duas outras hipóteses baseiam-se na visão de Limongi e Figueiredo (2002; 2005; 2009) ao defenderem que o Executivo não barganha especificamente apoio em votações legislativas, mas no trabalho congressista em geral. Logo, o que determina a execução da emenda é o fato do parlamentar proponente ser da base aliada, ou ainda, o fato de sua emenda estar conforme às prioridades do Executivo em termos de configuração de políticas públicas.

Cabe perceber que estas hipóteses não são mutuamente excludentes. Acredita-se na possibilidade de elas se complementarem em um quadro de justaposições que pode ainda não esgotar todos os padrões de execução orçamentária. Em outros termos, não é desconsiderada a possibilidade de todas essas hipóteses orientarem a ação do Executivo simultaneamente e, ainda, de existirem outras mais.

Quanto à primeira hipótese, vale ressaltar que, apesar de acreditar-se na sua confirmação, não é esperado que o índice de apoio ao Governo e a taxa de execução das emendas tenham variações semelhantes. A razão para isto é simples: uma vez que se espera que mais de um fator oriente a decisão do Executivo, incluindo outras questões não abordadas nesta pesquisa, variações de mesma proporção seriam quase impossíveis.

Além do mais, e conforme exposto pelas duas duplas de autores aqui estudados, os mecanismos de troca entre Executivo e Legislativo são muitos. Desta forma, a retribuição do Executivo para o comportamento disciplinado do parlamentar pode vir por outros meios que não a execução de emendas. Pode-se, por exemplo, recompensar com cargos.

Dentro deste raciocínio, é interessante fazer a seguinte ressalva: parlamentares podem não necessariamente almejar a reeleição, mas sim outros objetivos, tal como a obtenção de cargos no Executivo. Assim, sua troca com o Executivo pode variar conforme seus interesses (LEONI; PEREIRA; RENNÓ, 2003).

Ainda no que diz respeito à possível coexistência das três hipóteses, espera-se que a confirmação das duas primeiras, gere nos parlamentares comportamentos diversos quanto à terceira. Acredita-se que parlamentares da oposição e que têm baixo índice de apoio ao governo façam a maior parte de suas emendas orientadas para políticas nacionais, regionais ou estaduais (emendas de direcionamento amplo), de forma a aumentar a convergência com os interesses do Executivo, aumentando, conseqüentemente, a probabilidade de execução. Emendas direcionadas a municípios podem até ser feitas, mas provavelmente teriam um índice de execução menor. Vale ressaltar que apesar dessa estratégia que se acredita ser adotada pela oposição, espera-se que o índice geral de execução será baixo.

O contrário se espera dos parlamentares da situação: a maioria de suas emendas seriam direcionadas a municípios, sendo majoritariamente executadas. O índice de execução geral seria alto. No entanto, isto não quer dizer que não se espera que parlamentares da base governista também não façam emendas direcionadas para localidades mais amplas. Estas também são possíveis, visto que parlamentares podem ter seus votos distribuídos de várias maneiras.

Neste sentido, Limongi e Figueiredo (2002) ressaltam que não só as regras legislativas, mas também as próprias regras eleitorais incentivariam os parlamentares a não pensar *exclusivamente* em municípios para se reelegerem. Nesta parte, Limongi e Figueiredo (2002, p. 311) estão fazendo referência ao trabalho de Ames (1995), segundo o qual nossos distritos eleitorais grandes proporcionam diversas geografias de voto. Ou seja, nem sempre o parlamentar pode atribuir seus votos a determinados municípios. É possível, por exemplo, que seus eleitores estejam dispersos por todo o Estado e se identifiquem com o deputado por

razões que pouco se correlacionam com localidades geográficas, tal como questões previdenciárias.

Casos como os de parlamentares com geografia de votos dispersa fazem com que seja muito mais lucrativo para eles efetuar emendas coletivas – de bancada estaduais e de comissão temática. Conforme exposto pelos próprios Limongi e Figueiredo (2002, p. 311): “A diversidade de padrões espaciais de votos [...] sugere que a legislação eleitoral brasileira permite que os políticos lancem mão de estratégias variadas para se eleger e reeleger”.

Acredita-se que este raciocínio complementa a resposta dada por Pereira e Mueller ao porquê de os parlamentares darem preferência às emendas coletivas. Não apenas o pouco espaço destinado às individuais seria o suficiente para promover altos ganhos eleitorais, como também é possível obtê-los a partir de emendas coletivas a depender das características do eleitorado.

Portanto, espera-se observar que parlamentares podem não apenas fazer emendas coletivas, mas também destinar parte de suas emendas individuais para localidades mais amplas do que os municípios. A emenda individual de tipo localista seria apenas uma entre as várias estratégias potencialmente adotadas, e não necessariamente a principal que um parlamentar pode usar para a sua reeleição.

Quanto à terceira e última hipótese, vale frisar que Limongi e Figueiredo (2003; 2005) ao fazerem sua comparação para verificar a convergência entre as agendas do Executivo e do Legislativo, o fizeram num nível que aqui é considerado exageradamente macro por ser muito genérico.

Os citados autores comparam as proposições do Legislativo e as do Executivo observando, respectivamente, o conteúdo das emendas orçamentárias individuais e a PLOA enviada pelo Executivo ao Congresso. Ocorre convergência entre os poderes quando ambas as propostas são classificadas dentro da mesma categoria *função*⁹. Observe que função se refere a grandes temáticas, tais como saneamento, infraestrutura, saúde educação entre outros. Portanto, há diversas formas de investir numa mesma função. E continuam a adotar essa linha de análise mais recentemente (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

⁹ A categoria função, assim como outras referentes a despesas orçamentárias, serão melhor explicadas na seção seguinte.

Para cada *função* existem variados *programas*, e para cada programa, diversas *ações*. A fim de defender de maneira mais precisa o argumento de que é necessária uma análise em nível mais micro, pode-se citar um exemplo na função *saúde*.

Observe que pode-se investir em saúde a partir de programas que focalizam áreas distintas. Como exemplo de programas, podem ser citados a *Educação Permanente e Qualificação Profissional no SUS*, a *Prevenção e Controle de Doenças Transmitidas por Vetores*, a *Gestão da Política de Saúde*, a *Valorização e Saúde do Idoso* ou ainda a *Atenção Hospitalar e Ambulatorial no SUS*. Portanto, nota-se que a depender do programa no qual se propõe uma ação, os resultados almejados podem ser muito diferentes, apesar de sempre englobados pela grande função saúde.

Em nível ainda mais micro, observe que para um mesmo programa é possível focalizações completamente diferentes. É o caso das ações *Atenção à Saúde nos Hospitais da Rede Pública Federal e Contribuição à Previdência Privada*, ambas relacionadas ao mesmo programa, *Atenção Hospitalar e Ambulatorial no SUS*¹⁰. É verdade que apesar de ações diferentes, elas não precisariam ser encaradas como conflituosas entre si, e sim complementares.

No entanto, vale reenfatizar uma regra orçamentária importante já mencionada no capítulo anterior deste trabalho: quando parlamentares fazem emendas orçamentárias para ações não previstas anteriormente pela proposta do Executivo¹¹, eles estão, necessariamente, realocando despesas. Usando o exemplo das ações a pouco mencionadas, se o Executivo prevê apenas a contribuição à previdência privada, e um parlamentar realiza emendas para a outra ação, isto implica dizer que caso a emenda seja aprovada e executada, parte do dinheiro antes direcionado exclusivamente para a previdência privada será transferido para a rede pública¹². Assim, observe que em termos de recursos, novas ações propostas pelos

¹⁰ Todos os programas e ações mencionados aqui foram retirados do PLOA de 2005 encontrado no Portal Siga Brasil. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/loa?ano=2005&categoria=3.1.1&fase=elaboracao>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

¹¹ Vale frisar que parlamentares podem efetuar emendas orçamentárias para ações não previstas pelo PLOA, desde que tal ação adicional esteja de acordo com os programas previstos na LDO e no PPA.

¹² Este exemplo é hipotético e foi criado apenas para facilitar a compreensão do argumento por mim defendido. O exemplo considera apenas estas duas ações para o Programa em questão, além de considerar este programa como o único dentro da função saúde. Na realidade, trata-se de um processo bem mais complexo, visto que há muitos programas e muitas ações sobre os quais recaem a reacomodação das despesas.

parlamentares estariam sempre em conflito com as ações propostas anteriormente pelo Executivo¹³.

Portanto, considerando que *novas* ações propostas pelos parlamentares em suas emendas orçamentárias implicam em anulações parciais ou totais das despesas para ações previstas pelo Executivo, julga-se necessário fazer uma comparação entre o PLOA e o conteúdo das emendas orçamentárias individuais no Legislativo no nível mais micro das ações. A partir desta comparação, será possível testar a hipótese de execução por convergência de agendas.

Uma vez que foi apresentado o raciocínio de construção das três principais hipóteses deste trabalho, a seção seguinte apresentará como os devidos dados foram coletados, organizados e categorizados de forma a possibilitar testes e conclusões.

2.2 Coleta, Tratamento e Operacionalização dos Dados:

A fim de testar as hipóteses expostas na seção anterior, foram observados dados referentes aos deputados federais da Região Norte durante o primeiro governo Lula, mais especificamente aqueles que efetuaram emendas no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) correspondente ao ano de 2005, o Projeto de Lei nº 51/2004.

Inicialmente, vale expor as justificativas para o recorte temporal e do número de parlamentares. O primeiro se deve à consolidação da coalizão governista, visto que em 2004, quando o PLOA foi apresentado ao Congresso Nacional, esta já contava com a participação do PMDB e com a saída oficial do PDT. Este saiu oficialmente da base aliada em dezembro de 2003. Porém, é importante fazer a ressalva de que a partir da morte de seu então presidente nacional, Brizola, em junho de 2004, o PDT começou a apresentar uma cisão interna, na qual alguns de seus membros passaram a votar com o governo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004a).

Em 2004, após uma reforma ministerial, o PMDB começou a fazer parte da coalizão governista. No entanto, e de forma semelhante ao caso anterior, alguns membros do PMDB se

¹³ Observe que a regra de acomodação de recursos também é verdadeira quando a emenda proposta pelo parlamentar aborda ação já prevista na PLOA. Neste caso, o parlamentar estaria demandando que a despesa para aquela ação seja maior que o inicialmente almejado pelo Executivo. Se a emenda for aprovada e executada significa que o Executivo aceitou fazer maiores despesas, o que, necessariamente, implicou na redução de gastos com outra ação ou programa. Este trabalho considera que existe um mínimo de convergência entre os dois poderes em casos em que a emenda orçamentária proposta e a PLOA preveem ações semelhantes, pois há interesse de ambos os lados em um mesmo tipo de ação, ainda que possivelmente em intensidades distintas.

mostravam insatisfeitos com a sub-representação do partido a frente de ministérios em relação à sua proporção de cadeiras no Congresso. Isto também levou alguns peemedebistas a não seguirem orientações do Governo em suas atividades legislativas (PASQUARELLI, 2011).

Quanto ao segundo recorte, ou seja, o número de parlamentares considerados na amostra, foram analisados apenas deputados, a fim de manter certa coerência com os trabalhos realizados pelas duas duplas de autores, uma vez que ambas fizeram seus estudos considerando apenas os parlamentares da Câmara dos Deputados.

Ainda no que se refere ao número de parlamentares, optou-se por observar apenas os deputados da Região Norte pela interseção de duas razões¹⁴. A primeira refere-se ao tempo disponível para a realização da pesquisa, o que impôs a análise de um montante pequeno de parlamentares. O segundo motivo correlaciona-se à ideia de que “em estados cujas tradições clientelistas e patrimonialistas estão mais enraizadas na sociedade – como os da região Norte e Nordeste – haveria uma maior tendência à pessoalidade da relação entre representantes e representados” (AMES, 2003 *apud* SANTANA, 2011, p.56). Assim, acredita-se que os parlamentares da região Norte estariam mais orientados a fazer uso de suas emendas individuais, visto que, caso executadas, seriam mais reconhecidos por isso e, conseqüentemente, obteriam mais votos como retribuição (SANTANA, 2011).

A primeira coleta de dados feita diz respeito à apresentação de emendas dos parlamentares no PLOA de 2005. O objetivo foi estabelecer uma taxa de execução de emendas para cada parlamentar da amostra. Para tanto, utilizou-se o banco de dados existente no Portal do Orçamento, que pode ser acessado pelo *site* do Senado Federal. Tal banco de dados chama-se Siga Brasil.

Na parte referente à LOA de 2005, é possível encontrar os dados específicos para as emendas apresentadas. O banco possibilita vários mecanismos de busca para as emendas. Nesta pesquisa, as emendas foram localizadas pelo nome do autor, visto que já se tinha conhecimento de quais eram os parlamentares da região Norte naquela legislatura¹⁵.

¹⁴ Vale, porém, destacar que as duas duplas de autores que embasaram este trabalho fizeram observações para a totalidade de deputados da Câmara Federal.

¹⁵ Informações sobre quais eram os deputados da Região Norte no período estudado podem ser verificadas no *site* da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

Os dados obtidos foram reorganizados, de forma que foi criado um banco de dados próprio. Neste, os parlamentares foram separados conforme sua filiação partidária¹⁶. Para cada deputado, foi estabelecido o número total de emendas propostas (EP), separadas de acordo com o seu direcionamento (se para um município, estado, região ou para o país). Em seguida, para cada emenda, foram feitos os seguintes registros:

1. se a emenda em questão tinha sido executada ou não; e
2. se ação especificada na emenda tinha sido prevista na proposta original do Executivo ou não.

É importante frisar que os registros de execução não foram dados de forma pronta pelo banco de dados inicial, exigindo uma metodologia para reorganizá-los conforme era de interesse para a pesquisa. Apesar de o Siga Brasil disponibilizar informações em função de cada emenda proposta por parlamentar, o seu critério de determinação da execução não segue o mesmo padrão. Os dados referentes à execução não estão separados por emenda, mas sim por registro funcional. Isto significa que os montantes apresentados pelo Siga Brasil referentes ao *empenho* e à *liquidação* se destinam àquela ação naquele local, mas não necessariamente para a emenda daquele deputado, visto que mais de um parlamentar pode ter feito emendas com o mesmo conteúdo (mesma ação e mesma localidade). Deve-se considerar ainda que o próprio Executivo pode ter feito propostas naquela mesma função no PLOA, podendo o valor executado sequer ter ido para um parlamentar, mas sim unicamente para o Executivo.

A diferença de critério entre a busca por emenda e a execução por registro funcional fica especialmente clara nos casos em que a emenda selecionada pede um valor β , porém a execução refere-se a um montante superior a β . Neste caso, fica evidente que a execução não engloba apenas a proposta da emenda em análise, mas também propostas feitas por outros parlamentares e/ou pelo Executivo e que almejavam a mesma ação na mesma localidade.

Desta forma, julgou-se necessário estabelecer a execução por emenda, a fim de tornar a base de dados mais consistente e, conseqüentemente, possibilitar o conhecimento sobre se

¹⁶ Vale apontar que as informações referentes ao partido a que pertencia cada parlamentar foram obtidos a partir de uma base de dados do Cebrap. No entanto, vale frisar que no caso do PSC, apesar do banco de dados usado o classificar como oposição tanto no ano de 2004 quanto no de 2005, ele é considerado parte da coalizão governista neste trabalho. Decidiu-se desta forma com base em evidências de reportagens contidas no banco de notícias da Câmara (LAGO; ROTHENBURG, 2004). Além do mais, a classificação do PSC como situação parece ser mais coerente com o comportamento de seus membros analisados nesta pesquisa, já que apresentaram majoritariamente votos correspondentes com as orientações do Executivo.

parlamentares em específico foram beneficiados com a execução ou não. Para isso, foi necessário fazer somas simples a partir de duas parcelas:

$$\Sigma \text{ de valores pedidos em outras emendas com a mesma função} + \text{valor pedido pelo Executivo naquela mesma função} = \alpha^{17}.$$

Sempre que esta soma α foi inferior ao valor executado¹⁸, significa que a execução sobressalente beneficia o parlamentar em questão. Portanto, considerou-se que a emenda analisada foi executada.

Observe um exemplo a fim de que o método usado fique mais claro. O Deputado Agnaldo Muniz fez uma emenda cujo número de identificação é 34980003. O Quadro 1 mostra os dados presentes para a emenda em análise no portal Siga Brasil.

Quadro 1
Exemplo da organização dos Dados no Siga Brasil

Identificação da Emenda		Valores Propostos			Execução
Deputado	Emenda	Emenda	PLOA	Outras emendas	Liquidação
Agnaldo Muniz	34980003	R\$ 100.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 100.000,00

Fonte: Autor

No caso apresentado acima, α é igual a zero e, portanto inferior ao valor liquidado de *cem mil reais*. Logo, o valor executado só pode ter sido para a emenda do parlamentar Agnaldo Muniz, já que não há qualquer outra proposta, seja do Executivo ou de outros parlamentares, para a qual a execução pode ter se destinado. Caso o valor de α fosse diferente de zero, mas ainda assim inferior ao valor liquidado, também haveria execução para a emenda de Agnaldo Muniz, visto que ainda que tivesse existido pagamento completo para o valor previsto no PL e em outras emendas, ainda sobraria despesa executada. Logo, o valor liquidado sobressalente seria referente à emenda 34980003.

Porém, houve casos em que não foi possível determinar se houve ou não execução de emendas em específico, visto que a soma α foi superior ou igual ao valor executado. Considerando que a característica de um orçamento autorizativo permite ocorrer execuções inferiores aos valores pedidos (seja por parlamentares ou pelo próprio Executivo), tornou-se

¹⁷ Estes valores estão disponíveis nas tabelas do Siga Brasil.

¹⁸ Lembrando que conforme exposto no enquadramento teórico, considera-se que há execução sempre que houver o cumprimento da etapa liquidação.

inviável estabelecer a que se referia à execução da função: se ao atendimento de apenas algumas emendas dos parlamentares e/ou ao atendimento do Executivo (inteira ou parcialmente).

Depois de concluído o processo de estabelecer a concretização da execução por emenda, os parlamentares foram divididos em dois grupos: aqueles cujas todas as emendas tinha-se certeza quanto a ocorrência ou não de suas execuções (parlamentares sem execuções duvidosas); e aqueles cujas emendas apresentavam casos em que não era possível saber ao certo se houve execução ou não (parlamentares com execuções duvidosas).

Para o primeiro grupo, foi possível determinar taxas de execução (TEX) a partir de porcentagens simples:

$$\Sigma \text{ do número de emendas executadas} / \text{total de emendas propostas} = \text{TEX}$$

Assim, cada parlamentar do primeiro grupo obteve quatro taxas de execução: uma para emendas municipais (TEXM), uma para emendas estaduais (TEXE), uma para emendas nacionais e regionais (TEXN) e uma taxa de execução geral (TEXG), na qual se consideraram todas as emendas sem separações de direcionamento.

Para o segundo grupo, adotou-se outro método para o estabelecimento de taxas de execução. Foram comparadas duas situações hipotéticas e extremas: uma na qual todas as emendas de execução duvidosa foram dadas como não executadas e outra na qual, foram dadas como executadas. O resultado foi a existência de duas taxas de execução, uma mínima e uma máxima.

Efetuuou-se, então, a comparação entre as duas taxas, de modo a identificar quais os parlamentares cujas emendas de execução duvidosa não alterariam de forma significativa suas taxas de execução gerais (TEXG). Para tanto, vale ressaltar que se atribuiu arbitrariamente o valor de 70% ou mais para taxas de execução altas.

Assim, observe que parlamentares cujas taxas máxima e mínima eram superiores a 70% apresentariam, inevitavelmente, altas taxas de execução geral. O mesmo, porém ao inverso, também vale para os parlamentares com taxas máxima e mínima inferiores a 70%: teriam uma execução geral baixa de qualquer maneira. Esses casos, devido ao baixo impacto das emendas cujas execuções eram incertas na classificação das taxas execução geral,

poderiam ser considerados na análise. Estabeleceu-se para eles uma taxa de execução geral a partir de uma média simples entre suas taxas máxima e mínima.

Os parlamentares que apresentaram diferença na classificação (se baixa ou alta) entre suas taxas máxima e mínima não foram considerados na análise, a fim de evitar desvios. Isto fez com que a amostra inicial, de 63 parlamentares, fosse reduzida para 39.

Desta forma, foi possível obter taxas de execução gerais (TEXG) para cada parlamentar. Considerando o teste da primeira hipótese, era necessário comparar estas taxas com o índice de apoio ao Governo (IAG) nas votações legislativas nos anos anteriores e que poderiam influenciar a discricionariedade do Executivo. Para isso, foram coletados dados de como os parlamentares votaram em cada uma das votações nominais durante os anos de 2004 e 2005. A escolha destes anos se deve ao fato de que o projeto iniciou sua tramitação no ano de 2004, e sua execução só começou a ocorrer em 2005¹⁹.

O voto dos parlamentares foi, então, comparado com a orientação dada pelo Executivo para a matéria em trâmite²⁰, de modo a possibilitar apenas duas opções ao parlamentar: cooperar ou não cooperar com o Executivo.

A classificação entre a existência de cooperação ou não foi embasada na metodologia usada por Pereira e Mueller (2003, p. 743 e 744). Segundo os autores, “os parlamentares vêm se comportando estrategicamente em relação às preferências do Executivo, não necessariamente votando contra [...], mas simplesmente não aparecendo no plenário ou mesmo se abstendo em uma determinada votação”.

Acredita-se que o uso desta metodologia é coerente, na medida em que o resultado almejado pelo Executivo, seja o de aprovação ou não da matéria, é fortemente influenciado por esses comportamentos descritos acima. Pode-se citar como exemplo a avaliação do ex-presidente Lula a respeito da derrota do Governo na votação que proibia os bingos. Segundo ele, houve um “um erro de articulação do governo”. Entre as razões desse erro, ele afirmou que “Faltaram dois senadores do PT” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2004b).

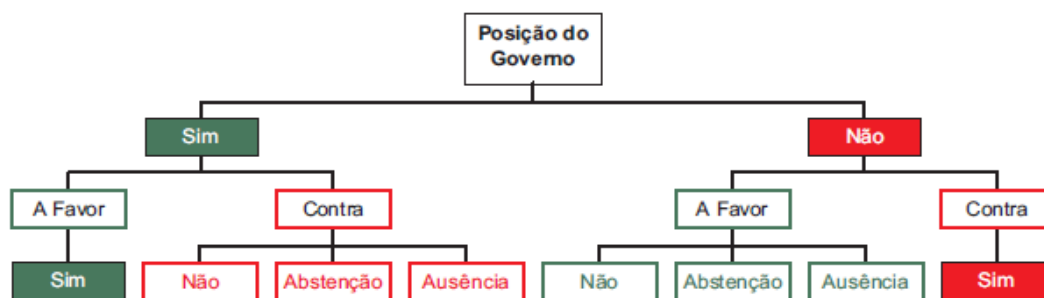
Desta forma, adotou-se o esquema da Figura 1 para a classificação dos votos dos parlamentares nas votações nominais.

¹⁹ Vale observar que a execução pode perdurar pelos anos subsequentes, caracterizando casos de *restos a pagar*.

²⁰ Estes dados foram obtidos a partir de banco de dados do Cebrap. Também vale destacar que só foram consideradas na análise as votações nominais em que houve uma orientação do Executivo. Os casos em que o Executivo não se posicionou não foram considerados.

Figura 1

Opções de Comportamento de Voto em Relação à Posição do Governo



Fonte: PEREIRA; MUELLER, 2003, p. 744

Em seguida, para cada parlamentar, obteve-se um IAG a partir da porcentagem a seguir:

$$\Sigma \text{ do número de votações em que cooperou com o Executivo} / \text{total de votações nominais} = \text{IAG}^{21}$$

Cada parlamentar apresenta um índice geral de apoio ao Governo, obtido a partir da média dos índices anuais. Também estabeleceu-se arbitrariamente que um IAG alto corresponde a 70% ou mais.

Vale também expor que, no caso de parlamentares que mudaram de partido no decorrer de um ano, deu-se preferência ao comportamento do deputado naquele partido em que esteve filiado na maioria das votações nominais.

Em relação à segunda hipótese, se avaliou a posição político-partidária do parlamentar, se Governo (G) ou Oposição (O). Acredita-se que esta posição tem fortes relações com o comportamento do parlamentar nas votações.

Aqui, é importante frisar que houve parlamentares que mudaram de legenda ao longo dos dois anos (2004 e 2005). Nestes casos, a classificação de Governo ou Oposição foi feita

²¹ O total de votações nominais considerada neste cálculo pode variar entre os parlamentares, visto que foi considerado o total de votações nominais ocorridas durante o período em que o deputado estava em exercício.

com base no último partido do parlamentar, visto que a (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 287):

[...] a estratégia do governo é esperar até o último momento para executar investimentos orçamentários, inclusive emendas individuais ou coletivas dos parlamentares, como forma de pressioná-los a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo²²

Para o teste da terceira hipótese, é que se fez necessário saber se a ação especificada na emenda tinha sido prevista no PLOA ou não. No entanto, antes de explicar como foi feita esta observação, é preciso fazer alguns apontamentos sobre como as despesas orçamentárias aqui analisadas são classificadas²³. Para isto, se utilizará um exemplo concreto de modo a tornar a explicação mais clara.

Uma emenda individual, tal como a de número 34980004 feita pelo Deputado Agnaldo Muniz, é classificada dentro de uma determinada funcional. Esta última corresponde a um composto de dezessete dígitos. Para o caso analisado, a funcional foi 19.573.1008.6492.0402. Estes dezessete algarismos estão estruturados da seguinte forma:

- dois dígitos referentes à função, sendo esta o maior nível de agregação de atuação do setor público (a função mantém relação com a missão do órgão ou ministério responsável pela execução da despesa);
- três dígitos referentes a uma parte mais específica da função;
- quatro dígitos referentes ao programa que visa alterar uma realidade por meio de um conjunto de ações;
- quatro dígitos referentes à ação (esta é o maior nível de detalhamento para uma meta do governo e trata-se de uma operação mais concreta); e
- quatro dígitos referentes à localidade física para a qual se destina a ação.

Observe que a funcional na qual foi classificada a emenda do deputado Agnaldo Muniz pode ser traduzida da seguinte maneira:

²² Uma vez que o trabalho se propõe a fazer uma confrontação entre os argumentos de Limongi e Figueiredo (2002; 2005; 2009) e de Pereira e Mueller (2002; 2003), é importante frisar que apesar de ter sido citado a argumento da última dupla para embasar a metodologia de optar-se pela última filiação partidária do parlamentar, acredita-se que o método também é coerente com os escrito da primeira dupla. Segundo Limongi e Figueiredo (2002, p.326): “A liberação dessas verbas [ou seja, as de emendas orçamentárias] é fortemente concentrada no final do ano, após o governo ter assegurado equilíbrio das contas públicas”.

²³ Para mais informações sobre a classificação de despesas orçamentárias, leia Sanches (2013) e o Glossário presente no *site* da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view>. Acesso em: 18 nov. 2014.

- 19: Ciência e Tecnologia;
- 573: Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico;
 - 1008: Inclusão Digital;
 - 6492: Fomento à elaboração e implantação de projetos de inclusão digital; e
 - 0402: Campus da UNIR no município de Ji-Paraná em Rondônia.

Toda esta explanação é necessária para explicar que o nível da *ação*, o qual acredita-se ser o mais coerente para observar a convergência de interesses entre os poderes Executivo e Legislativo, pôde ser identificado pelo penúltimo grupo de dígitos que classificam a emenda de um parlamentar.

Assim, para cada emenda de cada deputado da amostra, registrou-se os dígitos referentes à *ação*. Em seguida, a fim de identificar se a *ação* estava em acordo com o que era previsto pelo Executivo, buscou-se o mesmo registro numérico no PLOA. Vale ressaltar que sempre que a *ação* não foi encontrada no PLOA, considerou-se um caso de discordância entre os interesses dos dois poderes, visto que a emenda proposta pelo parlamentar gerou perdas totais ou parciais de recursos para *ações* previstas pelo Executivo.

Para cada parlamentar, foi possível obter uma taxa de discordância geral (% D) com o Executivo a partir da seguinte operação:

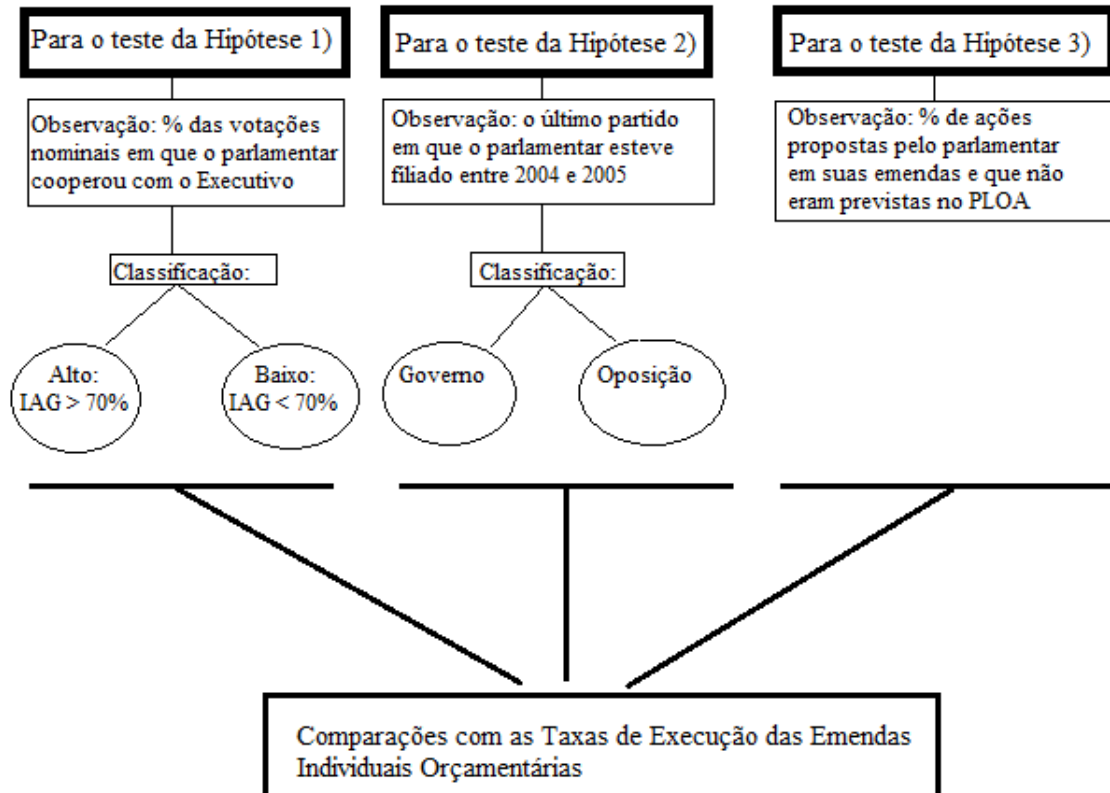
$$\Sigma \text{ do número de emendas propostas e que foram discordantes} / \text{total de emendas propostas} = \% D$$

O valor %D foi, então, comparado com as respectivas taxas de execução do parlamentar²⁴ para o teste da terceira hipótese.

Considerando que foram apresentadas muitas informações a respeito da metodologia, criou-se a Figura 2 com a intenção de apresentar de forma mais esquemática a forma como os testes das três principais hipóteses deste trabalho foram construídos.

²⁴ No caso de discordância, optou-se por não estabelecer uma classificação dos valores que seriam considerados altos ou baixos, diferentemente do IAG, para o qual valores superiores a 70% foram considerados altos. Em outros termos, não há um valor arbitrário sobre o qual se considera que o parlamentar discordou muito ou pouco do PLOA. Decidiu-se por não fazer esta classificação devido à dificuldade de estabelecer um patamar coerente. Portanto, a comparação no que se refere à discordância foi feita caso a caso. Ou seja, se um parlamentar x discordou y% do PLOA, espera-se que outro parlamentar cuja discordância foi y + 2 %, apresente uma taxa de execução de suas emendas orçamentárias inferior ao parlamentar x. Claro que esta regra seria tomada de uma forma geral, e não precisa, visto que, conforme já defendido neste trabalho, não se acredita em variações nas mesmas proporções diante da multiplicidade de critérios que podem ser usados pelo Executivo.

Figura 2 – Esquema Metodológico



Fonte: Autor

A partir de toda esta metodologia exposta acima, acredita-se que foi possível a obtenção de dados coerentes para o teste das três hipóteses principais deste trabalho. O capítulo seguinte se dedicará à apresentação desses dados e das conclusões referentes a eles.

CAPÍTULO 3 – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo, serão apresentados os dados que foram obtidos a partir da metodologia anteriormente descrita, a fim de se verificar em que medida as hipóteses construídas neste trabalho puderam ser comprovadas ou não. O capítulo está estruturado por perguntas que resgatam o conteúdo das hipóteses. Para cada pergunta, serão apresentados os dados correspondentes, seguidos por apontamentos analíticos que buscam extrair conclusões interpretativas dos dados.

1) *O Executivo orienta suas execuções orçamentárias com base no índice de apoio do parlamentar nas votações legislativas?*

Os dados para a primeira hipótese apresentaram uma correlação positiva entre o IAG e a taxa de execução de emendas por parlamentar²⁵. Assim, em média, parlamentares que em 70% ou mais das votações nominais cooperaram com a orientação do Executivo, apresentaram 70% ou mais de suas emendas individuais executadas. O contrário também foi encontrado para parlamentares que apoiaram o Executivo em menos de 70% das votações legislativas: suas emendas tiveram menos de 70% de execução. Desta forma, uma análise preliminar dos dados indica a confirmação da primeira hipótese.

Conforme também era esperado, apesar da correlação positiva descrita acima, o IAG e a taxa geral de execução de emendas não apresentaram variações em proporções semelhantes. Tal observação não é o suficiente para desqualificar a hipótese, considerando que existem outros fatores que também podem interferir na taxa de execução além do IAG: outros interesses do parlamentar fora a reeleição e outras maneiras de o Executivo compensar o comportamento disciplinado, conforme já explanado em capítulos anteriores.

A visão de um contexto amplo orientando as decisões do Executivo também pode ser considerada para desenhar possíveis explicações para os poucos casos em que IAG e taxas de execução não obedecem a uma correlação positiva. Pode-se citar como exemplo parlamentares que teriam sido punidos pelo Governo, apesar de altos IAGs, por terem assinado em favor da abertura da CPI dos Correios²⁶, a qual o Executivo era contrário.

²⁵ Apenas 23% dos casos não respeitaram a correlação positiva, totalizando nove parlamentares em um universo total de trinta e nove deputados.

²⁶ A CPI dos Correios se refere às investigações do Escândalo do Mensalão, que será mais bem abordado no Capítulo 4.

2) *O Executivo orienta suas execuções orçamentárias com base em critérios político-partidários, dando preferência aos parlamentares que são membros de partidos da base governista?*

Os dados aqui analisados também *parecem* comprovar a hipótese, visto que parlamentares membros de partidos da base governista apresentaram taxas de execução de emendas orçamentárias *iguais ou maiores a 70%*. Deputados membros de partidos da oposição tiveram taxas de execução *inferiores a 70%*²⁷.

Os dados também apontam uma forte correlação entre as duas variáveis – IAG e posição político-partidária –, o que indica que há fortes chances de uma variável determinar a outra. Muito possivelmente, a posição político-partidária do deputado o influencia a apresentar um dado IAG. Em outros termos, parlamentares pertencentes a partidos da situação apresentam alto IAG, enquanto parlamentares da oposição apresentam baixo IAG, conforme é possível observar na Tabela 3.

Visto o fato de que uma variável pode ser função da outra, cabe desenhar três cenários possíveis quanto ao padrão de execução de emendas orçamentárias referentes ao teste das duas primeiras hipóteses:

- 1) *A taxa de execução é dada em função do IAG, e este segue lógica político-partidária, sendo, portanto, irrelevante para a decisão do Executivo;*
- 2) *A taxa de execução é dada em função da posição político-partidária, sendo esta determinante do IAG que, por sua vez, se torna irrelevante para o Executivo;*
- 3) *A taxa de execução é dada em função das duas variáveis: IAG e posição político-partidária.*

A comparação destes três cenários nos leva a perceber uma única constante entre eles: sempre haverá *pelo menos uma* variável relevante na decisão do Executivo, ainda que não se possa afirmar qual delas, se IAG ou posição político-partidária, ou se *ambas*.

²⁷ Apenas 20% dos casos não respeitaram este padrão, totalizando oito parlamentares em universo total de trinta e nove deputados.

Tabela 3
Comparação entre Taxa de Execução, IAG e Posição Político-Partidária

Deputado	TEXG (%)	IAG			Partido		Posição Político-Partidária
		2004	2005	média	2004	2005	
Pauderney Avelino	11%	68%	57%	58%	PFL	PFL	O
Zenaldo Coutinho	43%	71%	52%	62%	PSDB	PSDB	O
João Correia	45%	73%	72%	70%	PMDB	PMDB	G
Babá	45%	70%	61%	65%	S/Partido	S/Partido/PSOL	O
Vic Pires Franco	45%	66%	52%	59%	PFL	PFL	O
Hélio Esteves	50%	85%	72%	82%	PT	PT	G
Hamilton Casara	50%	86%	73%	80%	PSB	PL/PSDB	O
Gervásio Oliveira	50%	84%	65%	74%	PDT	PMDB	G
Nícias Ribeiro	55%	70%	54%	62%	PSDB	PSDB	O
Dr. Rodolfo Pereira	58%	80%	69%	80%	PDT	PDT	O
Silas Câmara	60%	86%	77%	82%	PTB	PTB	G
Janete Capiberibe	60%	83%	73%	78%	PSB	PSB	G
Confúcio Moura	63%	88%		87%	PMDB		G
Agnaldo Muniz	71%	80%	77%	79%	PPS	PP(B)	G
Anivaldo Vale	74%	67%	49%	58%	PSDB	PSDB	O
Humberto Michiles	75%	86%	85%	85%	PL	PL	G
Nilson Mourão	80%	98%	88%	94%	PT	PT	G
Perpétua Almeida	80%	88%	86%	89%	PC do B	PC do B	G
Zé Geraldo	80%	90%	86%	90%	PT	PT	G
Henrique Afonso	80%	94%	83%	89%	PT	PT	G
Miguel de Souza	83%	89%	88%	88%	PL	PL	G
Eduardo Seabra	83%	91%	85%	88%	PTB	PTB	G
Darci Coelho	85%	93%	89%	80%	PP(B)	PP(B)	G
Vanessa Grazziontin	85%	88%	83%	85%	PC do B	PC do B	G
Zequinha Marinho	87%	94%	84%	88%	PSC	PMDB/PSC	G
Marinha Raupp	88%	78%	75%	76%	PMDB	PMDB	G
Homero Barreto	89%	85%	75%	83%	PTB	PTB	G
Josué Bengtson	90%	91%	78%	84%	PTB	PTB	G
Átila Lins	90%	90%	74%	82%	PPS	PPS/PMDB	G
Ronivon Santiago	91%	84%	84%	84%	PP(B)	PP(B)	G
Jader Barbalho	92%	76%	69%	71%	PMDB	PMDB	G
Paulo Rocha	93%	94%	89%	92%	PT	PT	G
Zico Bronzeado	93%	88%	86%	89%	PT	PT	G
Ann Pontes	95%	85%	85%	86%	PMDB	PMDB	G
Dr. Benedito Dias	100%	83%	80%	82%	PP(B)	PP(B)	G
Zé Lima	100%	90%	80%	85%	PP(B)	PP(B)	G
Jose Priante	100%	81%	78%	80%	PMDB	PMDB	G
Antônio Nogueira	100%	95%		95%	PT		G
Nilton Capixaba	100%	78%	66%	72%	PTB	PTB	G

Fonte: Autor

Para se obter conclusão mais específica, que confirmasse apenas um dos cenários mencionados anteriormente, seria necessário que fosse possível desvincular IAG e padrão político-partidário. Nas palavras de Limongi e Figueiredo (2005, p. 749), “O problema é definir se existe uma relação entre o comportamento em plenário e a execução de emendas que não dependa da filiação partidária”.

Os dados aqui analisados apresentaram apenas dois casos em que não houve correspondência entre IAG e posição político-partidária. O primeiro refere-se ao deputado Hamilton Casara, cujo IAG foi alto (80%) apesar de ser membro de partido oposicionista (PSDB). O segundo refere-se ao deputado Dr. Rodolfo Pereira, cujo IAG também foi alto (80%) apesar de ser membro do PDT, que era oposição. Apesar de ambos terem taxas de execução baixas, não é possível concluir que haja a confirmação do cenário 2), visto que os deputados Hamilton Casara e Rodolfo Pereira representam apenas aproximadamente 5% dos casos estudados, o que não é quantitativamente relevante.

Ainda existem outras razões para não considerar os dois casos descritos acima como representativos o suficiente para obter-se qualquer tipo de conclusão. O deputado Hamilton Casara apresentou uma mudança partidária em 2005. O deputado saiu de um partido do Governo (PL) para um da Oposição (PSDB). Sendo assim, sua alta média de IAG pode ser explicada pelo fato de que na maior parte das votações nominais ocorridas entre 2004 e 2005, ele se encontrava na situação. Logo, ele não configura, necessariamente, um caso de desencontro entre IAG e posição político-partidária.

Já o deputado Rodolfo Pereira pertencia ao PDT que, conforme já exposto no capítulo 2, não é um bom exemplo de partido oposicionista, uma vez que existia um racha interno entre os membros.

Vale ressaltar que Limongi e Figueiredo (2005), apesar de apontarem a impossibilidade de desvincular as variáveis IAG e posição político-partidária, acreditam que só o cenário *dois* é possível, diferentemente do que é concluído neste trabalho. A razão para tal conclusão dos autores se deve a diversos critérios. Um deles já foi apontado aqui, qual seja, a interpretação de que não é possível deixar de correlacionar padrão de execução embasado em IAG de comportamento individualista no Congresso. Em face das evidências de que há comportamento partidário no Parlamento, os autores refutam os demais cenários.

Outro motivo que leva os autores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005; 2009) a acreditarem apenas no cenário dois é a defesa do argumento de que existem duas agendas antagônicas e que respeitam a lógica político-partidária. Assim, haveria a agenda da situação e a agenda da oposição, o que independeria de divisão de poderes. A última hipótese deste trabalho toca justamente nesta questão.

3) *O Executivo orienta suas execuções orçamentárias com base na convergência de interesses entre aquilo que é proposto pela emenda parlamentar e aquilo que é de interesse do Executivo, conforme já previsto no PLOA?*

A Tabela 4 mostra que, em média, os parlamentares da oposição não discordaram mais do que os da situação em relação às ações prevista na PLOA por parte do Executivo. Na verdade, ambas as posições políticas, governo e oposição, apresentaram índices muito próximos de discordância com o Executivo, o que indica que a ideia de que existem duas agendas antagônicas, conforme exposto por Limongi e Figueiredo (2005; 2009), não se comprova para a amostra analisada neste trabalho.

Ainda é possível inferir dos dados apresentados na Tabela 4 que, em média geral, o Executivo não seguiu a lógica de executar mais as emendas que apresentaram maior aproximação com a proposta original no que se refere a *ações*. Esta constatação é possível a partir da comparação entre as taxas gerais de execução e de discordância. Portanto os dados da Tabela 4 *parecem* refutar a terceira hipótese.

No entanto, cabe um questionamento antes de descartar por completo a terceira hipótese. É possível que as médias gerais não representem de fato a realidade. Conforme exposto no capítulo anterior, deve-se considerar a possibilidade de que parlamentares da situação façam mais emendas municipais enquanto os da oposição dão preferência às nacionais, regionais e estaduais como estratégia para se aproximar dos interesses do Executivo²⁸ e, assim, obter mais execuções. Se isto for verdadeiro, as taxas gerais de discordância seriam falhas, já que a da oposição estaria sendo reduzida pelo excesso de emendas com direcionamento mais amplo enquanto a da situação estaria sendo incrementada pelo excesso de emendas municipais.

²⁸ Aqui se deve compreender por interesses do Executivo a tendência em fazer mais políticas cujos os efeitos têm impacto em uma amplitude maior do território nacional.

Tabela 4
Comparação entre Nível de Discordância Geral e Taxa de Execução

Deputado	Oposição				Deputado	Situação			
	EP	EPD	% D	TEXG		EP	EPD	% D	TEXG
Vic Pires Franco	20	4	20%	20%	Gervásio Oliveira	2	0	0%	50%
Zenaldo Coutinho	14	4	29%	29%	Dr. Benedito Dias	9	0	0%	0%
Pauderney Avelino	17	6	35%	11%	Vanessa Grazziontin	20	1	5%	5%
Hamilton Casara	8	3	38%	38%	Confúcio Moura	11	1	9%	63%
Anivaldo Vale	19	8	42%	42%	Janete Capiberibe	10	1	10%	10%
Nicias Ribeiro	20	9	45%	45%	Josué Bengtson	18	2	11%	90%
Babá	14	7	50%	45%	Marinha Raupp	8	1	13%	13%
Dr. Rodolfo Pereira	5	2	40%	58%	Agnaldo Muniz	7	1	14%	14%
					Zé Geraldo	18	3	17%	80%
					Ann Pontes	18	5	28%	95%
					Perpétua Almeida	18	5	28%	80%
					Homero Barreto	7	2	29%	89%
					João Correia	7	2	29%	45%
					Nilton Capixaba	7	2	29%	29%
					Silas Câmara	10	3	30%	30%
					Hélio Esteves	16	5	31%	50%
					Zico Bronzeado	19	6	32%	93%
					Eduardo Seabra	6	2	33%	33%
					Henrique Afonso	20	7	35%	35%
					Nilson Mourão	16	6	38%	80%
					Átila Lins	20	8	40%	40%
					Humberto Michiles	17	7	41%	75%
					Ronivon Santiago	9	4	44%	91%
					Antônio Nogueira	6	3	50%	50%
					Zequinha Marinho	13	7	54%	87%
					Darci Coelho	7	4	57%	85%
					Zé Lima	20	12	60%	60%
					Jose Priante	3	2	67%	67%
					Paulo Rocha	19	14	74%	93%
					Jader Barbalho	17	13	76%	92%
					Miguel de Souza	10	9	90%	83%
Média			37%	36%				35%	58%

Fonte: Autor

Logo, a fim de se conseguir uma análise mais precisa em relação ao teste da terceira hipótese, julgou-se necessário observar se, de fato, a oposição realiza mais emendas de direcionamento amplo enquanto a situação foca as emendas municipais. No entanto, a Tabela 5 deixa claro que tanto oposição quanto situação preferem as emendas municipais, apesar de a clivagem entre as municipais e as de demais direcionamento ser menor para os situacionistas.

A Tabela 5, ainda que negue uma diferença em termos de direcionamento das emendas entre oposição e situação, reforça o argumento de que parlamentares seguem diversas estratégias ao proporem suas emendas orçamentárias, visto que podem se orientar por geografias de voto variadas, inclusive as não determinadas municipalmente. Podem ainda, conforme já abordado, ter interesses diferentes de uma reeleição, o que ocasionaria configurações ainda mais complexas para os direcionamentos das emendas.

Com o intuito de fazer um teste final para a terceira hipótese, também se realizou comparações entre as taxas de discordância e de execução conforme o direcionamento das emendas, e não no geral. Vale ressaltar que, para a amostra deste trabalho, a análise de execução por direcionamento só foi possível para o pequeno grupo de deputados sobre cujas emendas havia conhecimento quanto à execução ou não.

A Tabela 6 deixa definitivamente claro que, *de modo geral*, o Executivo não usa o critério de coincidência com a sua agenda para decidir quais emendas executar. Isto não significa, porém, que não existam casos em que este critério seja levado em consideração. Em outras palavras, apesar de a terceira hipótese não ser uma regra geral para todos os parlamentares, ela se aplica a algumas emendas avulsas e a casos isolados. Observe, por exemplo, que o Dr. Benedito Dias obteve 100% de execução em suas emendas estaduais e nas suas emendas municipais, sendo que em ambos os casos não houve discordância com o Executivo.

A Tabela 6 também mostra que, conforme era esperado, o nível de discordância, em média, é maior na proposição de emendas de direcionamento municipal. No entanto, e também de acordo com o que já foi exposto nos resultados, isto não encontra correlação com uma menor discordância do Executivo nas emendas da oposição devido a um excesso de proposições de direcionamento mais amplo. Ficou comprovado que ambas as posições político-partidárias, situação e governo, dão preferência às emendas municipais, e portanto, as de maior discordância com o previsto no PLOA.

Tabela 5
Comparação entre Proposição de Emendas Segundo Direcionamento e Posição Político-Partidária

Oposição						Governo					
Deputado	ENRE	EM	Total de EP	% ENRE	% EM	Deputado	ENRE	EM	Total de EP	% ENRE	% EM
Anivaldo Vale	0	19	19	0%	100%	Agnaldo Muniz	2	5	7	29%	71%
Babá	9	11	20	45%	55%	Ann Pontes	1	19	20	5%	95%
Dr. Rodolfo Pereira	6	0	6	100%	0%	Antônio Nogueira	0	6	6	0%	100%
Hamilton Casara	6	2	8	75%	25%	Átila Lins	0	20	20	0%	100%
Nícias Ribeiro	0	20	20	0%	100%	Confúcio Moura	0	12	12	0%	100%
Pauderney Avelino	1	18	19	5%	95%	Darci Coelho	9	1	10	90%	10%
Vic Pires Franco	0	20	20	0%	100%	Dr. Benedito Dias	1	8	9	11%	89%
Zenaldo Coutinho	2	12	14	14%	86%	Eduardo Seabra	6	0	6	100%	0%
						Gervásio Oliveira	2	1	3	67%	33%
						Hélio Esteves	10	7	17	59%	41%
						Henrique Afonso	3	17	20	15%	85%
						Homero Barreto	8	1	9	89%	11%
						Humberto Michiles	8	10	18	44%	56%
						Jader Barbalho	0	18	18	0%	100%
						Janete Capiberibe	4	5	10	40%	50%
						João Correia	9	1	10	90%	10%
						José Priante	2	1	3	67%	33%
						Josué Bengtson	2	18	20	10%	90%
						Marinha Raupp	6	2	8	75%	25%
						Miguel de Souza	6	6	12	50%	50%
						Nilson Mourão	6	14	20	30%	70%
						Nilton Capixaba	6	1	7	86%	14%
						Paulo Rocha	0	20	20	0%	100%
						Perpétua Almeida	10	10	20	50%	50%
						Ronivon Santiago	2	9	11	18%	82%
						Silas Câmara	2	8	10	20%	80%
						Vanessa Grazziontin	1	19	20	5%	95%
						Zé Geraldo	2	18	20	10%	90%
						Zé Lima	2	18	20	10%	90%
						Zequinha Marinho	15	0	15	100%	0%
						Zico Bronzeado	2	18	20	10%	90%
Média				30%	70%					38%	62%

Fonte: Autor

A análise de todos os dados apresentados até aqui possibilitaram algumas conclusões interessantes quanto às três hipóteses. Resumidamente, não foi possível determinar se é o IAG ou a posição político-partidária ou ambos que orientam decisões do Executivo no que diz respeito a quais emendas executar. Esta indeterminação se deve à forte correlação existente entre IAG e posição político-partidária, que impossibilita a desvinculação dos dois. No entanto, fica claro que *peelo menos uma* destas variáveis embasa a discricionariedade do Executivo.

No que diz respeito à coincidência de agendas, ficou claro que o Executivo pode se utilizar deste critério para casos isolados, mas não lhe dá a mesma relevância que o IAG e/ou a posição político-partidária, uma vez que a falta de discordância não implicou, na maioria dos casos, em maiores execuções de emendas orçamentárias individuais.

Tabela 6
Taxas de Execução e de Discordância por Direcionamento

Deputado	TEXN	TEXE	TEXM	TEXG	% ENRD	% EED	% EMD	% D
Agnaldo Muniz		100%	60%	71%		0%	20%	14%
Anivaldo Vale			74%	74%			42%	42%
Antônio Nogueira			100%	100%			50%	50%
Átila Lins			90%	90%			40%	40%
Dr. Benedito Dias		100%	100%	100%		0%	0%	0%
Eduardo Seabra		83%		83%		33%		33%
Hamilton Casara		50%	50%	50%		17%	100%	38%
Henrique Afonso	100%	50%	82%	80%	0%	0%	41%	35%
Janete Capiberibe		20%	100%	60%		0%	17%	10%
José Priante		100%	100%	100%		50%	100%	67%
Marinha Raupp		83%	100%	88%		0%	50%	13%
Nícias Ribeiro			55%	55%			45%	45%
Nilton Capixaba		100%	100%	100%		17%	100%	29%
Silas Câmara		50%	63%	60%		0%	38%	30%
Vanessa Grazziontin	100%		84%	85%	0%		5%	5%
Vic Pires Franco			45%	45%			20%	20%
Zé Lima		100%	100%	100%		50%	61%	60%
Zenaldo Coutinho		0%	50%	43%		0%	33%	29%

Fonte: Autor

CAPÍTULO 4 – PONDERAÇÕES ACERCA DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

O objetivo deste capítulo é apontar que é preciso considerar a existência de limitações na pesquisa realizada. A importância de se fazer ressalvas à pesquisa é delimitar o baixo potencial de generalização dos resultados. As conclusões aqui encontradas devem ser encaradas apenas como *indícios* do que pode ocorrer na totalidade da execução de emendas parlamentares orçamentárias. Para conhecer ao certo o que ocorre no quadro como um todo, ou seja, quando se considera todo o conjunto de parlamentares do Congresso Nacional, é preciso fazer pesquisas mais amplas.

A clareza dos limites existentes é também importante no sentido de apontar desafios e aprimoramentos que devem ser considerados em pesquisas futuras que englobem maiores amostras e que, por sua vez, representem melhor a dinâmica entre Executivo e Legislativo quando da proposição e execução das emendas orçamentárias.

A principal questão a ser considerada quanto ao limite de generalização dos resultados encontrados diz respeito ao tamanho da amostra. Um conjunto de 39 deputados é demasiado pequeno dentro do real número de 513. Vale ainda ressaltar que diante de uma amostra tão reduzida, o número de parlamentares pertencentes à oposição também foi muito pequeno, o que pode não ser muito representativo do todo.

Conforme já explicado, esses recortes quanto ao número de parlamentares foram necessários principalmente em função do delimitado tempo disponível para a pesquisa. Vale ressaltar que um problema metodológico encontrado ao longo da coleta de dados ocasionou mais uma redução na amostra inicial, que antes era de 63 deputados. O fato de que as informações quanto à execução não eram fornecidas por emenda tornou-se um desafio, fazendo com que se optasse por reduzir ainda mais a amostra a fim de priorizar-se a consistência dos resultados.

No entanto, torna-se imprescindível a análise de amostras maiores quanto ao número de parlamentares para que as conclusões obtidas possam de fato comprovar-se para todo o Congresso. Ainda torna-se necessária a busca por outra fonte de dados que disponibilize informações quanto às execuções em função das emendas propostas. Um maior tempo disponível para a realização da pesquisa poderia, por exemplo, possibilitar a verificação da execução das emendas junto às prefeituras dos municípios beneficiados pela ação efetivada, possibilitando o conhecimento de a quem se credita a ação. Assim, obter-se-ia um número

bem maior de emendas propostas sobre as quais se teria certeza quanto à realização ou não de sua execução.

Além do mais, deve-se destacar o fato de que todos os parlamentares analisados neste trabalho pertencem a uma mesma região do país, a Região Norte, o que pode implicar em comportamentos distintos dos outros que representam as demais regiões. Observe, por exemplo, que se espera que os parlamentares da região Norte façam um número maior de emendas municipais em comparação com os demais, uma vez que tradicionalmente estariam mais vinculados a políticas localistas e clientelistas (SANTANA, 2011, p. 56).

Dentro da visão de como possivelmente os diferentes parlamentares direcionam as suas emendas, uma pesquisa mais completa também requer certo estudo quanto à geografia de votos dos congressistas. O objetivo deste tipo de análise seria verificar em que medida as emendas são propostas segundo a lógica da busca pela reeleição.

Isto sem mencionar a necessidade de verificar se realmente existe uma correlação entre maior probabilidade de reeleição e altas taxas de execução, apesar de já existirem trabalhos comprovando isto, mas não para os anos do primeiro governo Lula (PEREIRA; RENNÓ, 2007). Observe que estudos neste sentido podem trazer conclusões interessantes. Caso se comprove a correlação entre alta execução de emendas orçamentárias e reeleição, isto significa que a oposição teria que buscar outros mecanismos para se reeleger que não a proposição de emendas orçamentárias para os seus redutos eleitorais, uma vez que existem *indícios empíricos* de que o Executivo dá preferência às emendas orçamentárias daqueles parlamentares que têm alto IAG e/ou que pertencem a partidos da situação (*idem*).

Outra redução significativa que recaiu sobre a amostra deste trabalho foi a opção por se analisar apenas os dados referentes à lei orçamentária de 2005. Uma pesquisa que almejasse conclusões mais passíveis de generalizações teria que aumentar consideravelmente o espectro de tempo, observando outros anos.

Vale apontar que além do ano de 2005 representar pouco para possibilitar conclusões relativas à dinâmica de relação entre o Executivo e o Legislativo na proposição e execução de emendas individuais orçamentárias, ele também foi marcado pelo escândalo do Mensalão. Conforme apontado nos capítulos 1 e 2 deste trabalho, não se exclui a possibilidade de outros elementos, além daqueles considerados nas três hipóteses aqui estudadas, influenciarem a decisão de execução do Executivo. Nesta perspectiva, o Mensalão se torna um episódio muito

significativo dentro da interação entre os dois poderes no orçamento, tornando o ano de 2005 possivelmente não muito representativo daquela que poderia ser a dinâmica usual.

A fim de tornar mais clara a visão sobre a insuficiência de observar-se apenas o ano de 2005, julga-se necessário apresentar algumas poucas linhas acerca do que seria o Mensalão, e de como a sua descoberta poderia ter trazido consequências relevantes para a execução de emendas individuais no orçamento anual de 2005.

O Mensalão foi como ficou conhecido o valor mensal de cerca de R\$ 30.000,00 que teria sido depositado na conta de aliados da situação no Congresso Nacional, a fim de que eles votassem a favor de matérias que beneficiassem o Governo. O dinheiro seria repassado pelo então tesoureiro do PT, Delúbio Soares, conforme as denúncias de Roberto Jefferson que na época era deputado pelo RJ/PTB. O deputado ainda afirmou que esse esquema de pagamentos se fez presente entre os anos de 2003 e 2004 (GALLI, 2007).

As denúncias vieram à tona no primeiro semestre de 2005, sendo fortemente veiculadas pela mídia. A oposição, em reação à abertura do maior escândalo de corrupção do Governo Lula, convocou uma CPI para que se fossem investigadas as denúncias.

Diversos parlamentares assinaram em favor da instauração da CPI, incluindo parlamentares da situação que não fizeram parte do esquema e outros diante da pressão da mídia. O governo, no entanto, tentou diversas manobras para que parlamentares retirassem suas assinaturas em favor da prorrogação da CPI. Entre as estratégias adotadas pelo Planalto com a intenção de evitar a prorrogação, estava o empenho de emendas individuais orçamentárias dos congressistas, a fim de que eles retirassem suas assinaturas a favor da CPI (RODRIGUES, 2005). Apesar de um clima de desconfiança no Congresso, visto que o empenho não significa necessariamente a liquidação da emenda (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005a), conforme exposto no enquadramento teórico, a tática do governo foi eficiente e um número significativo de parlamentares retiraram suas assinaturas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2005b). O resultado foi a não prorrogação do prazo da CPI e a não votação de seu relatório final.

Portanto, observe que o ano de 2005 pode ser um ano fora da curva no que diz respeito à interação entre Executivo e Legislativo na execução de emendas individuais orçamentárias, considerando que outros fatores relevantes fizeram parte do jogo. Até mesmo os anos de 2003 e 2004 provavelmente não teriam sido ideais para a análise, considerando que o pagamento

irregular poderia ser um método mais eficiente para determinar o padrão de votação dos parlamentares no Congresso, relegando a execução de emendas para um plano secundário. Diante destes apontamentos, talvez seja interessante realizar uma pesquisa mais ampla, comparando os dois governos Lula, antes e após a descoberta do Mensalão.

Vale frisar que existem várias outras limitações a esta pesquisa. No entanto, acredita-se que este capítulo não deve tratá-las exaustivamente, uma vez que seu principal intuito é apenas ponderar que é preciso fazer ressalvas antes de generalizar as conclusões aqui obtidas. Além, é claro de apontar caminhos e desafios para pesquisas futuras.

Uma vez destacadas as ressalvas que este capítulo fez aos resultados encontrados, o capítulo seguinte fará uma breve descrição das principais ideias e resultados registrados ao longo deste trabalho.

CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A combinação institucional do sistema político brasileiro, marcada por elementos democráticos e autoritários, leva a um quadro peculiar, mais conhecido como “Presidencialismo de Coalizão” (ABRANCHES, 1988 *apud* LIMONGI, 2006). A formação de coalizões, típico de sistemas parlamentaristas, se torna não apenas possível, mas ocorre de forma relativamente coesa, possibilitando certa estabilidade e previsibilidade ao nosso regime político (STEIN, 2007).

As significativas prerrogativas que o Executivo herdou da época da Ditadura são a peça fundamental de sustentação do nosso sistema. É por meio delas que Executivo pode negociar cargos e verbas com os membros de sua base aliada, contrariando, assim, a previsão de que o excesso de *veto-players*²⁹ do nosso sistema nos levaria à paralisia decisória. Santos (2003) pondera que, mesmo na nossa Democracia de 1946, o Executivo já buscava o apoio de outros atores políticos por meio de uma espécie de troca de favores, envolvendo cargos e verba. No entanto, a Democracia atual seria mais adequada para esta troca, visto que as prerrogativas garantidas ao Executivo pela Constituição permitem a este poder uma intervenção maior nos trabalhos legislativos. Isto faz com que o Executivo tenha mais garantias quanto ao fato de que o apoio legislativo será cumprido³⁰.

Neste contexto de trocas entre os dois poderes, este trabalho analisou como este jogo poderia ocorrer no que diz respeito à execução de emendas individuais orçamentárias. O objetivo da pesquisa foi realizar o teste de três hipóteses relacionadas a critérios que poderiam orientar/explicar a discricionariedade do Executivo ao optar pela execução de algumas emendas orçamentárias em detrimento de outras. As três hipóteses foram construídas a partir de uma análise crítica dos trabalhos de Limongi e Figueiredo (2002; 2005; 2009) e de Pereira e Mueller (2002; 2003).

²⁹ A literatura aponta que o excesso de veto-players está presente em nosso sistema pela independência entre os poderes; por um Legislativo organizado em duas Casas; pelo multipartidarismo; pelo federalismo; e pelo voto proporcional de lista aberta. Todos estes fatores proporcionariam um caos decisório, visto que haveria um excesso de atores com interesses diferentes, inicialmente pensado para favorecer maior volume de *checks and balances*, mas que acabaria por dificultar a aprovação de qualquer matéria.

³⁰ É importante colocar aqui que a mencionada garantia de apoio legislativo refere-se principalmente à base aliada no Congresso. Não se deve compreender por este trecho que o Legislativo como um todo está de mãos atadas diante do Executivo, não tendo outra saída a não ser apoiá-lo. Não se deve compreender, portanto, que o Legislativo é passivo diante do Executivo. Observe também que apesar das prerrogativas do Executivo, este não pode governar unilateralmente, pois precisa do crivo do Congresso. Até mesmo a base aliada do governo não deve ser vista passiva diante do Executivo: o que existe é um esquema de troca, de negociação.

As três hipóteses testaram, respectivamente, a possibilidade de o Executivo priorizar execuções de 1) parlamentares que votaram segundo a orientação do governo em 70% ou mais das votações legislativas; 2) parlamentares filiados a partidos da base aliada do governo; e 3) parlamentares que propuseram emendas cujo conteúdo, em termos de *ação*, já era previsto pelo PLOA. O teste das duas primeiras hipóteses estaria fortemente relacionado com possíveis táticas que o Executivo se utilizaria para obter um apoio maior e mais coeso no legislativo. Já o teste da terceira hipótese estaria relacionado à ideia de que o Executivo executaria mais emendas de parlamentares da situação, visto que estas estariam em convergência com os interesses do Executivo na implementação de políticas públicas. Haveria, portanto, duas agendas: a da situação e a da oposição.

Os dados demonstraram uma forte correlação entre o IAG e a posição político-partidária, indicando que uma dessas variáveis pode ser a função de outra. Neste sentido, parlamentares de partidos da base governista apresentaram, em média, maiores índices de cooperação com o Executivo nas votações legislativas. A dificuldade de desvincular IAG de posição político-partidária fez com que a única conclusão possível para o teste das duas primeiras hipóteses fosse de que *uma ou ambas* essas variáveis são consideradas pelo Executivo ao decidir quais emendas orçamentárias individuais executar.

Os dados para a terceira hipótese mostraram que não se comprovou a ideia de que parlamentares da oposição têm uma agenda mais discordante do Executivo do que os parlamentares da situação. Sequer foi possível afirmar que esta conclusão se deve a um excesso de proposição de emendas de direcionamento amplo (e consequentemente de maior concordância com o Executivo) por parte da oposição, visto que os dados indicaram que ambas as posições dão preferência às emendas orçamentárias municipais (e consequentemente as de maior discordância com o Executivo).

Os dados para a terceira hipótese também mostraram que, em média, o Executivo não dá preferência às emendas cujo conteúdo, em termos de *ação*, já está previsto no PLOA. Esta lógica comprova-se apenas em casos avulsos. Desta forma, não foi confirmada a hipótese de que o Executivo considera a convergência com a sua agenda para decidir quais emendas executar.

Vale observar que os resultados encontrados, principalmente aqueles referentes ao teste das duas primeiras hipóteses, apesar de não necessariamente indicarem uma troca entre

Executivo e apoio do Legislativo nas votações congressuais, deixam claro a existência de uma troca de favores que proporciona, nem que seja pela preferência de beneficiar aqueles que fazem parte da situação, uma coalizão governista mais coesa no Congresso Nacional. Em outras palavras, independente de ser o IAG ou a posição político-partidária ou ambos que guiam a ação do Executivo, há a configuração de uma troca de favores típica do “Presidencialismo de Coalizão” (ABRANCHES, 1988 *apud* LIMONGI, 2006), na qual o Executivo usa de suas prerrogativas para beneficiar aqueles que cooperam com ele.

Por fim, é importante apontar que os resultados encontrados para o teste das três hipóteses são apenas indícios daquilo que pode ocorrer na totalidade da execução das emendas individuais orçamentárias. Para que as conclusões obtidas neste trabalho pudessem ser generalizadas, seria necessária a realização de pesquisas mais amplas e complexas, tanto no aspecto numérico da amostra de parlamentares quanto no aspecto temporal. No entanto, o trabalho cumpre seu papel de contribuir para uma análise acerca de como se dá a dinâmica de interação entre Executivo e Legislativo na execução de emendas individuais orçamentárias.

REFERÊNCIAS

ALSTON, L. J.; MUELLER, B. Coalitional Stability and the Gains from Trade between the Executive and the Legislature in Brazil. In: II INTERNATIONAL WORKSHOP ON NEOLIBERALISM AND ITS CONSEQUENCES, USP, Hewlett Brazil Project, 25 - 26 June, 2001 Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200104176.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

ALVES, Gustavo H. Tardelli. *O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil*. 2012. 61f. Monografia (Especialização, Curso em Orçamento Público) _ Instituto Serdello Corrêa, TCU, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541257.PDF>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMORIM NETO, Octavio. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil. In: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 48-78.

BASE DE DADOS DESTA MONOGRAFIA. Disponível em: <<https://drive.google.com/folderview?id=0B-WDUvQdCkykMW8wVmlMY1A0OVk&usp=sharing>>. Acesso em: 03 nov. 2014.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-norma-pl.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. Lei Orçamentária de 2005/ Lei n. 11.100, de 25 de janeiro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2005/Lei/LOA2005.pdf>>. Acesso em 20 nov. 2014.

BRASIL. Projeto de lei n. 51/2004, de 29 de dezembro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2005/Red_final/vol1/VOL1-Texto_lei.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 104p.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e Parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

CONFIRA quem assinou o pedido de CPI dos Correios. *Folha de São Paulo*, 26 de Maio de 2005b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u69224.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

CONGRESSO NACIONAL (Brasil). Resolução nº 2, de 14 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao02_1995cn.html>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Resolução nº 1, de 03 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1993/resolucao-1-3-junho-1993-536681-publicacaooriginal-27675-pl.html>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Resolução nº 1, de 04 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2001cn.html>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Resolução nº 2, de 13 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao02_2003cn.html>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2006cn.html>. Acesso em: 20 nov. 2014.

ESCÂNDALO do mensalão/Batalha das assinaturas. *Folha de São Paulo*, 12 de Novembro de 2005a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1211200504.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 24, n. 47, p. 29-60, 2004.

GALLI, Ana Paula. Entenda o escândalo do mensalão. *Revista Época*, 22 de Agosto de 2007. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG78680-6009,00-ENTENDA+O+ESCANDALOBRA+DO+MENSALAO.html>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

LAGO, R.; ROTHENBURGO, D. Ministros serão aliados discretos. *Correio Braziliense*, 16 de Maio de 2004.

LEONI, Eduardo; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. IX, n. 1, p. 44-67, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v9n1/16151.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 237-257.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, v. 48, n. 4, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LULA propõe desvincular o mínimo de aposentadorias. *Folha de São Paulo*, 07 de Maio de 2004b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0705200402.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

PASQUARELLI, Bruno V. Lippe. Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro. In: II FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA, UFSCAR, 20, 21, e 22 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT1563.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

_____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582003000400004&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 nov. 2014.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 27, n. 4, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v27n4/a10v27n4.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

RENNO, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v., p. 259-271.

RODRIGUES, Fernando. Planalto e aliados agem para evitar que a CPI seja prorrogada. *Folha de São Paulo*, 10 de Novembro de 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73835.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *Revista Adm. Pub.*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, p. 54-76, out/dez de 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549/7290>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. A Participação do Poder Legislativo na Análise e Aprovação do Orçamento. *Revista de Informação Legislativa*, n. 131, jul/set de 1996. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo030.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. *Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins*. Brasília: OMS, 2013. 430 p.

SANTANA, Vitor Leal. *Atraindo o pork: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?* 2011, 92 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) _ Instituto de Ciência Política, UNB, Brasília, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8702/1/2011_VitorLealSantana.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: *Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_6550-544-1-30.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Glossário. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view>. Acesso em: 10 set. 2014.

SENADO FEDERAL. Portal Siga Brasil. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 24 nov. 2014.

SEM Brizola, PDT pode voltar a apoiar Lula. *Folha de São Paulo*, 23 de junho de 2004a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2306200409.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

STEIN, Ernesto *et al.* *A Política das Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. Capítulo 4.

APÊNDICE:

Coalizão Governista

Partido	2004	2005
PC do B	SIM	SIM
PDT	-	-
PFL	-	-
PL	SIM	SIM
PMDB	SIM	SIM
PP(B)	-	SIM
PPS	SIM	-
PSB	SIM	SIM
PSC	SIM	SIM
PSDB	-	-
PT	SIM	SIM
PTB	SIM	SIM

Fonte: autor (dados Cebrap)

Parlamentares da Região Norte na LOA de 2005 e suas respectivas TEXs

Parlamentares não usados na pesquisa					Parlamentares usados na pesquisa									
					Parlamentares c/ execuções duvidosas					Parlamentares s/ execuções duvidosas				
Deputado	EP	EEC	TEX Mínima	TEX Máxima	Deputado	EP	EEC	TEX Mínima	TEX Máxima	TEXG	Deputado	EP	EX	TEXG
Alceste Almeida	4	2	50%	100%	Ann Pontes	20	18	90%	100%	95%	Agnaldo Muniz	7	5	71%
Almir Sá	5	3	40%	80%	Babá	20	14	30%	60%	45%	Anivaldo Vale	19	14	74%
Anselmo	8	5	63%	100%	Confúcio Moura	12	11	58%	67%	63%	Antônio	6	6	100%
Asdrúbal Bentes	3	2	67%	100%	Darci Coelho	10	7	70%	100%	85%	Atila Lins	20	18	90%
Carlos Souza	7	6	57%	71%	Dr. Rodolfo Pereira	6	5	50%	67%	58%	Dr. Benedito Dias	9	9	100%
Coronel Alves	3	2	67%	100%	Gervásio Oliveira	3	2	33%	67%	50%	Eduardo Seabra	6	5	83%
Davi Alcolumbre	1	0	0%	100%	Hélio Esteves	17	16	47%	53%	50%	Hamilton Casara	8	4	50%
Eduardo Gomes	11	6	45%	91%	Homero Barreto	9	7	78%	100%	89%	Henrique Afonso	20	16	80%
Eduardo Valverde	20	16	60%	80%	Humberto Michiles	18	17	72%	78%	75%	Janete Capiberibe	10	6	60%
João Tota	12	6	42%	92%	Jader Barbalho	18	17	89%	94%	92%	José Priante	3	3	100%
Júnior Betão	12	9	58%	83%	João Correia	10	7	30%	60%	45%	Marinha Raupp	8	7	88%
Kátia Abreu	12	9	58%	83%	Josué Bengtson	20	18	85%	95%	90%	Nicias Ribeiro	20	11	55%
Luciano Castro	6	2	33%	100%	Miguel de Souza	12	10	75%	92%	83%	Nilton Capixaba	7	7	100%
Lupércio Ramos	13	10	69%	92%	Nilson Mourão	20	16	70%	90%	80%	Silas Câmara	10	6	60%
Maria Helena	8	5	63%	100%	Paudemey Avelino	19	17	5%	16%	11%	Vanessa	20	17	85%
Maurício Rabelo	9	7	67%	89%	Paulo Rocha	20	19	90%	95%	93%	Vic Pires Franco	20	9	45%
Osvaldo Reis	14	9	64%	100%	Perpétua Almeida	20	18	75%	85%	80%	Zé Lima	20	20	100%
Pastor Amarildo	9	6	67%	100%	Ronivon Santiago	11	9	82%	100%	91%	Zenaldo	14	6	43%
Pastor	9	4	33%	89%	Zé Geraldo	20	18	75%	85%	80%				
Raimundo Santos	9	7	67%	89%	Zequinha Marinho	15	13	80%	93%	87%				
Ronaldo Dimas	13	10	62%	85%	Zico Bronzeado	20	19	90%	95%	93%				
Suely Campos	20	19	60%	65%										
Wladimir Costa	5	3	40%	80%										

Fonte: Autor