



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**RAUL MEIRELES DO VALE**

**EMENDAS PARLAMENTARES COMO ESTRATÉGIA DE CONEXÃO  
ELEITORAL NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO: 52ª  
LEGISLATURA (2003 – 2007)**

Belém, PA  
2014

**RAUL MEIRELES DO VALE**

**EMENDAS PARLAMENTARES COMO ESTRATÉGIA DE CONEXÃO  
ELEITORAL NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO: 52ª  
LEGISLATURA (2003 – 2007)**

Dissertação Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador. Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza

Belém - PA  
2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

---

Vale, Raul Meireles do

Reeleição Emendas parlamentares como estratégia de conexão eleitoral no contexto do orçamento autorizativo: 52ª legislatura (2003 – 2007)/ Raul Meireles do Vale ; Orientador, Carlos Augusto da Silva. - 2014.

76 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência política, Belém, 2013.

1. Constituição – Emendas. 2. Políticos . 2. Câmaras legislativas. 3. Clientelismo – políticos. 3. I. Silva, Carlos Augusto, orientador. II. Título.

CDD – 22 ed. 324.9

---

**RAUL MEIRELES DO VALE**

**EMENDAS PARLAMENTARES COMO ESTRATÉGIA DE CONEXÃO  
ELEITORAL NO CONTEXTO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO: 52ª  
LEGISLATURA (2003 – 2007)**

Dissertação Apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

**Aprovada em: / / 2014**

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr.Dr. Carlos Augusto da Silva Souza  
Orientador – PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira  
Orientador Interno – IFCH/PPGPC/UFPA

Prof. Dra. Eugênia Rosa Cabral  
Examinadora Externa – PPGAD/UNAMA

Belém  
2014

Aos meus filhos Rafael, Maurício, Arthur e Ariel.  
Na certeza de que as ideias convencem, mas é o  
exemplo que arrebata.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal do Pará na pessoa do seu Reitor Prof.º Dr.º Carlos Edilson de Almeida Maneschy pelo apoio.

Ao Programa de Pós - Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, bem como, a todos os seus Professores e aos colegas da Turma 2012.

Ao meu Orientador, Prof.º Dr.º Carlos Augusto da Silva Souza, pela amizade construída no decorrer desta jornada. Obrigado pela compreensão, generosidade e incentivo à realização deste trabalho.

Ao Prof.º Dr.º Edir Veiga. Obrigado pelo permanente incentivo, desde o ingresso no Programa, até a conclusão deste trabalho.

À Prof.ª Dr.ª Marinalva Cardoso Maciel, do Instituto de Ciências Exatas e Naturais, Universidade Federal do Pará (ICEN/UFGPA). Obrigado por tornar minimamente compreensível, a um ‘semianalfabeto estatístico’, o ambiente labiríntico, das “Correlações, Regressões, Descrições e Inferências”.

Ao Prof. Luiz Feitosa, Estatístico e Mestre em Ciência Política. Muito obrigado pelo importante apoio na fase de conclusão do trabalho.

Ao Prof. Juan Hoyos companheiro de trabalho em outra frente. Obrigado pela compreensão em relação as minhas ausências.

Ao Dr. José Carlos Araújo, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Município (TCM/PA) pelo apoio permanente.

Aos meus colegas de trabalho da Ouvidoria Geral da UFGPA pelo permanente apoio.

Aos Bolsistas Jucy, Felipe, Silas e, em especial, ao Brenno Maia que desempenhou um papel importante na etapa de conclusão do trabalho.

As Presidências da Câmara Federal e da CMO pelo atendimento de nossas solicitações.

Ao Deputado Federal Cláudio Puty Partido do Trabalhador (PT/PA) e a sua Assessoria de Gabinete em Brasília que me ajudaram decisivamente a obter o Banco de Emendas da Câmara dos Deputados.

Ao servidor público Victor Reis do IBGE, responsável pelo Setor de Disseminação de Informações que sempre atendeu minhas solicitações com presteza e competência.

Aos meus vizinhos da Pass. Mucajás, na pessoa do meu parceiro José Abreu, decano da rua, com quem discuti com frequência este trabalho.

Por fim, um agradecimento especial ao meu filho e colega de turma, Rafael Fontes do Vale, que sempre me incentivou, desde a primeira hora, a prestar o exame para ingresso do PPGCP, até a conclusão deste trabalho.

## RESUMO

Este trabalho investiga se a Emenda Parlamentar Individual (EPI) é uma ferramenta política eficaz para manutenção e/ou conquista de novos redutos eleitorais. Nesse sentido elaboramos e analisamos um Banco de Dados com as Emendas aprovadas pelos Deputados Federais da 52ª Legislatura (2003 – 2007); seu desempenho eleitoral nos Municípios para onde destinou Emendas. O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro apresentamos o Desenho da Pesquisa, Problema, Hipóteses e Objetivos. No segundo apresentamos as teorias capazes de explicar a relação Executivo x Legislativo. No terceiro desenvolvemos a discussão sobre a complexidade desta relação, no interior da arena decisória. No quarto discutimos a Metodologia utilizada para formatar o Banco de Dados a partir dos bancos primários de Emendas Parlamentares Individuais do Congresso Nacional, Resultados Eleitorais do (TSE) e dos Municípios Brasileiros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados foram analisados aplicando métodos estatísticos descritivos e inferenciais, em especial, o Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ) para medir a força da relação entre as variáveis Saldo Total de Emendas e Resultado Eleitoral obtido pelo Deputado, no Município para o qual aprovou emendas. No último capítulo analisamos os dados obtidos e apresentamos as conclusões procurando responder nossa Pergunta de Pesquisa. Verificamos que não há um padrão nacional para o comportamento da Correlação entre Emenda Individual e Voto recebido por Estados da Federação, no entanto, os resultados demonstraram que em 80% das Unidades da Federação a Correlação variou de Moderada a Forte que nos leva a inferir que a Emenda Individual se não é capaz por si só de explicar o fenômeno estudado não se pode deixar de reconhecer que ela gera um impacto político importante no resultado eleitoral do Deputado no Município para o qual destinou Emenda.

Palavras-chave: Emendas parlamentares. Conexão eleitoral. Clientelismo político.



## ABSTRACT

This paper investigates the Single Parliamentary Amendment (EPI) is an effective policy tool for maintaining and / or gaining new bailiwicks. Accordingly prepared and analyzed a database with Amendments approved by the Federal Representatives of the 52nd Legislature (2003-2007); its electoral performance in the municipalities where allocated Amendments. The work is divided into five chapters. At first we present the research design, Problem, Hypothesis and Objectives. The second presents the theories can explain the Legislative Executive x relationship. The third developed a discussion about the complexity of this relationship within the decision-making arena. In the fourth we discuss the methodology used to format the database from the primary banks Individual Parliamentary Amendments of the TSE Congress, Election Results and the IBGE Brazilian Municipalities. Data were analyzed by applying descriptive and inferential statistical methods, in particular, the Pearson correlation coefficient ( $r$ ) to measure the strength of the relationship between the variables Total Balance Amendments and Electoral Results obtained by Mr, in the municipality for which approved amendments. In the last chapter, we analyze the data and present the findings trying to answer our Question Research. We found that there is no national standard for the behavior of the Correlation between Individual Amendment and Votes received by States of the Federation, however, the results showed that in 80 % of the Federative Units Correlation ranged from Moderate to Strong that leads us to infer Individual Amendment is that it is not able by itself to explain the phenomenon studied can not fail to recognize that it generates a significant political impact on the election result Mr. Municipality for which earmarked Amendment.

Keywords: Parliamentary amendments. Electoral connection. Political patronage

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Despesas da união: obrigatórias e discricionárias.....	42
Gráfico 2-	Evloção do orçamento federal 2008 – 2013.....	43
Gráfico 3 -	Evolução da Despesa Total por Categoria Econômica e Grupo de Despesas 2008-2013 (Em bilhões).....	45
Gráfico 4 -	Arrecadação % PIP.....	50
Gráfico 5 -	Coefficiente de Correlação de Pearson (r): Saldo Total de Emendas x Voto Nominal por Estados.....	61
Gráfico 6 -	Dispersão do Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (r) por Estado.....	62
Gráfico 7 -	Correlação de Person ( r ): saldo total de emendas e voto nominal (Por regiões).....	63

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Evolução do Orçamento Federal (2008/2013).....	42
Tabela 2 -	Evolução da Despesa Total por Categoria Econômica e Grupo de Despesas 2008-2013.....	44
Tabela 3 -	Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (r) por estado.....	60
Tabela 4-	Correlação de Pearson (r): saldo total de emendas e voto nominal por região.....	62
Tabela 5-	Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Norte.....	64
Tabela 6-	Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total De Emenda E Voto Nominal Por Região/Uf – Região Nordeste.....	65
Tabela 7-	Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Centro Oeste.....	66
Tabela 8 -	Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Sul.....	66
Tabela 9 -	Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Sudeste.....	67

## LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
CF	Constituição Federal
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
CONLE	Consultoria Legislativa
CP	Ciência Política
DF	Distrito Federal
COPOM	Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil
EPI	Emenda Parlamentar Individual
ICEN	Instituto de Ciências Exatas e Naturais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONU	Organização das Nações Unidas
PC do B	
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido do Trabalhador
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SIAL	Sistema de Acompanhamento Legislativo
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

TCM	Tribunal de Contas do Município
TPP	Teoria Política Positiva
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Teoria dos Jogos
UF	Unidades da Federação
UFPA	Universidade Federal do Pará
VBA	Visual Basic for Applications
VN	Votos Nominais
VV	Votos Válidos

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>O DESENHO DA PESQUISA.....</b>	<b>14</b>
<b>1.1</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2</b>	<b>Problema de Pesquisa.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3</b>	<b>Hipóteses de Pesquisa.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4</b>	<b>Objetivos.....</b>	<b>16</b>
1.4.1	Geral.....	16
1.4.2	Específicos.....	16
<b>1.5</b>	<b>Metodologia.....</b>	<b>16</b>
<b>1.6</b>	<b>Desenvolvimento do Estudo.....</b>	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>A Teoria do Neo-Institucionalismo da Escolha Racional.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2</b>	<b>A Teoria dos Jogos.....</b>	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>EXECUTIVO X LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO DA LOA.....</b>	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>A Complexidade da Relação Entre os Poderes da República: Um Exemplo Representativo.....</b>	<b>29</b>
<b>3.2</b>	<b>O Orçamento como Estratégia de Conexão Eleitoral.....</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>COMO É FEITO O ORÇAMENTO DA UNIÃO NO BRASIL.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>As Receitas e as Despesas no Orçamento Federal.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>A Arena Decisória das Emendas Parlamentares.....</b>	<b>46</b>
<b>4.3</b>	<b>Orçamento Impositivo para as Emendas Parlamentares Individuais.....</b>	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO.....</b>	<b>53</b>
<b>5.1</b>	<b>APRESENTANDO O BANCO DE DADOS.....</b>	<b>53</b>
<b>5.2</b>	<b>Problemas e Soluções na Formatação do Banco de Dados.....</b>	<b>55</b>
<b>5.3</b>	<b>Discutindo os Dados.....</b>	<b>58</b>
5.3.1	Coefficiente Linear da Correlação de Pearson (r).....	58
<b>5.4</b>	<b>Relação entre Emendas e Votos no Brasil.....</b>	<b>60</b>
<b>5.5</b>	<b>Saldo Total de Emendas e Voto Nominal por Região.....</b>	<b>62</b>
5.5.1	O Comportamento da Região Norte.....	63
5.5.2	O Comportamento da Região Nordeste.....	64
5.5.3	O Comportamento da Região Centro-Oeste.....	65
5.5.4	O Comportamento da Região Sul.....	66
5.5.5	O Comportamento da Região Sudeste.....	66
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>68</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>71</b>

# 1 O DESENHO DA PESQUISA

## 1.1. Introdução

Este trabalho apresenta como objeto de investigação o estudo da conexão eleitoral no Brasil tendo como foco a utilização da Emenda Parlamentar Individual como forma de expandir as chances futuras de sucesso eleitoral. Partimos da constatação já indicada na literatura que no Brasil como resultado da influência das regras eleitorais, marcadas por elevada competição política, os parlamentares utilizam a emenda individual como estratégia para manter e/ou expandir seus redutos eleitorais.

Esta interpretação tem como base os estudos que demonstram que o modelo institucional brasileiro favorece uma relação de troca entre o parlamento e o executivo na preservação de seus interesses. Isto se estabelece pelo fato de que na relação entre os dois poderes há certa interdependência, pois ao mesmo tempo em que o executivo necessita estabelecer coalizões majoritárias junto ao legislativo para aprovar os projetos de seu interesse, os deputados necessitam se aproximar do executivo para atender demandas de seu eleitorado e, desta forma, cumprir determinadas promessas de campanha, de forma a maximizar suas chances de reeleição.

Por esta razão, as emendas ao orçamento são visualizadas através de duas interpretações complementares. A primeira afirma que as emendas se constituem como instrumento de coordenação política que oferece ao executivo a capacidade de conquistar a adesão de parlamentares para a aprovação de projetos de seu interesse, uma vez que o sistema político brasileiro requer a produção de coalizões para garantia da governabilidade, onde as emendas se apresentam como um recurso importante para esta finalidade.

As emendas para esta interpretação são caracterizadas como um instrumento de troca a disposição do executivo, que as utiliza nos momentos de maior vulnerabilidade para a aprovação de projetos importantes de sua agenda política. Isto se estabelece pelo fato de que os parlamentares têm a prerrogativa da proposição de emendas, mas o executivo tem a prerrogativa de sua liberação, então o executivo negocia a liberação das emendas condicionadas a colaboração dos parlamentares para a aprovação de determinados projetos de interesse exclusivo deste poder.

De forma complementar, o sistema eleitoral brasileiro, produz um jogo político que torna os deputados dependentes do clientelismo e da patronagem para capitalizar votos, pois

os deputados que não atendem determinadas demandas de seus redutos eleitorais apresentam maiores dificuldades de reeleição. Isto se estabelece devido o formato do sistema eleitoral brasileiro que produz acirrada competição tanto entre candidatos de partidos opostos quanto dentro do mesmo partido, o que torna a eleição uma arena repleta de incertezas. Por outro lado, a adoção da lista aberta confere aos eleitores enorme poder para barganhar seu voto e os candidatos que não oferecem uma contrapartida não conseguem o apoio do eleitor para acesso a uma vaga no parlamento.

Nesta interpretação o jogo político municipal é marcado por uma situação de prêmio ou castigo, onde os parlamentares que conseguem atender as demandas de seus redutos eleitorais são premiados pelos eleitores na eleição subsequente e aqueles que não conseguem atender as promessas de campanha são castigados nas urnas pelos eleitores municipais. Neste sentido, a emenda individual exerce grande relevância, pois se constitui numa ferramenta importante para o atendimento das demandas das bases eleitorais e para o objetivo da reeleição.

A proposta deste trabalho deve ser entendida no contexto desta discussão, nele procuramos avaliar se os resultados da aprovação de emendas são efetivamente capitalizados pelo parlamentar em suas bases eleitorais na forma de votos e se esta relação acontece igualmente em todos os estados que compõem a federação brasileira.

## **1.2 Problema de Pesquisa**

A proposta deste trabalho parte do seguinte problema de investigação: “As emendas orçamentárias individuais se constituem como uma ferramenta política para a conexão eleitoral e garantias de reeleição entre os Estados e regiões que compõem a federação brasileira”.

## **1.3 Hipóteses de Pesquisa**

Para responder o problema proposto nossa investigação partiu das seguintes hipóteses:

a) As emendas parlamentares apresentam-se como uma estratégia política importante utilizada pelos parlamentares para a manutenção e conquista de bases eleitorais no transcurso de duas eleições consecutivas.



b) Não existe um padrão perfeitamente definido entre os estados e regiões que compõem a federação brasileira, pois a utilização das emendas como estratégia de conexão eleitoral é mais forte em alguns Estados e com menor grau de significância em outros.

## **1.4 Objetivos**

### 1.4.1 Geral

Investigar a estratégia da conexão eleitoral no Brasil através da relação entre saldo de emenda individual e voto nominal dos deputados federais no transcurso da 52ª legislatura tomando por base seu desempenho na eleição de 2006.

### 1.4.2 Específicos

a) Avaliar a existência de um padrão de conexão eleitoral na relação entre a aprovação de emenda e resultado eleitoral.

b) Analisar as diferenças e semelhanças existentes entre os estados e regiões brasileiras na relação entre emenda e voto.

## **1.5 Metodologia**

Para atingir os objetivos propostos e medir a relação entre emenda e voto numa dimensão nacional, regional e estadual, utilizamos como metodologia preferencial o método estatístico inferencial do Coeficiente Linear de Correlação de Pearson ( $r$ ) que permite mensurar a força de associação entre duas variáveis distintas. Neste caso, a associação entre saldo total da emenda individual proposta pelo parlamentar e a votação conquistada no município para qual a emenda foi direcionada. Este método oferece a possibilidade de compreender o fenômeno estudado, pois permite avaliar se a correlação entre estas variáveis é positiva ou negativa e o grau de associação verificado.

## **1.6 Desenvolvimento do estudo**

Para atingir os objetivos proposto o trabalho está estruturado em quatro unidades além da introdução. No segundo capítulo apresentamos as teorias capazes de explicar a

relação Executivo x Legislativo. Para efeito desta investigação o trabalho guiou-se através de duas teorias complementares. A primeira foi o Neo-Institucionalismo da Escolha Racional que permite analisar a influência das regras no comportamento dos atores políticos e a segunda a Teoria dos Jogos que permite compreender como os atores em processo de competição e disputa optam por determinadas estratégias como forma de ganhar a competição.

No terceiro desenvolvemos a discussão sobre a complexidade da relação entre executivo e legislativo no interior da arena decisória e procuramos remeter esta discussão para a produção orçamentária e aprovação das emendas. Além disto, neste capítulo é discutido sobre como as emendas são tratadas como uma estratégia de conexão eleitoral que permite aos parlamentares atenderem determinadas promessas de campanha e maximizarem suas chances de reeleição.

No quarto capítulo discutimos a Metodologia utilizada para formatar o Banco de Dados a partir dos bancos primários de Emendas Parlamentares Individuais do Congresso Nacional, Resultados Eleitorais do TSE e dos Municípios Brasileiros do IBGE. Os dados foram analisados aplicando métodos estatísticos descritivos e inferenciais, em especial, o Coeficiente Linear de Correlação de Pearson ( $r$ ) para medir a força da relação entre as variáveis analisadas, neste caso, o Saldo Total de Emendas e Resultado Eleitoral obtido pelo Deputado no Município para o qual aprovou emendas.

No último capítulo analisamos os dados obtidos através de uma distribuição nacional, regional e estadual, verificando a força da aprovação de emendas no processo de reeleição e resultados eleitorais e se a hipótese da conexão eleitoral se confirma no caso brasileiro.

## 2 ASPECTOS CONCEITUAIS E TEÓRICOS

O retorno do diálogo entre a Ciência Política (CP) e a Economia beneficiou bastante os estudos políticos nos últimos sessenta anos, a partir da importação de métodos formais largamente utilizados na Ciência Econômica. Esta importação produziu uma profunda reformulação nas bases teórico-metodológicas da CP, ao mesmo tempo, favorecendo a integração entre ambos os campos de estudos. Essa nova Ciência Política, conhecida genericamente pelo nome de Teoria Política Positiva (TPP), orientaria os estudos em diversos campos da CP, entre eles os Estudos Legislativos, sobretudo nos Estados Unidos.

Explicar teoricamente a relação Executivo x Legislativo no interior da arena decisória e tentar responder nossa pergunta de pesquisa que procura investigar se a EPI serve ao Deputado Federal como ferramenta política para manutenção e/ou conquista de novos redutos eleitorais, bem como, verificarmos nossa hipótese de que em algum grau de importância a EPI gera um impacto positivo no resultado eleitoral obtido pelo Parlamentar no Município para o qual aprovou emenda.

Para tanto, nos apoiaremos na TPP cujo lastro teórico é representado pela Teoria do Neo-Institucionalismo da Escolha Racional articulada com a Teoria dos Jogos.

Willian Riker foi o primeiro cientista político não integrante da Corporação *Rand*, uma das maiores instituições privadas de pesquisa dos Estados Unidos, a reconhecer a utilidade da Teoria dos Jogos na explicação de fenômenos políticos. Em 1963 Riker publica “*The theory of political coalitions*” (A Teoria das Coalizões Políticas), seu primeiro trabalho dentro de sua nova epistemologia e metodologia para a Ciência Política. No estudo sobre a formação de coalizões políticas vencedoras, Riker faz amplo uso da Teoria dos Jogos e desenvolve, em franca oposição a Downs, o princípio do tamanho.

O princípio do tamanho afirma que os políticos buscam vencer com coalizões mínimas, para garantir a divisão da vitória entre menos partes, e não que tentavam maximizar o número de votos ampliando as coalizões, como afirmou Anthony Downs, em “*An Economic Theory of Democracy*” (Uma Teoria Econômica da Democracia - 1957).

Em seu livro Riker utiliza, pela primeira vez, sua nova visão sobre a Ciência Política, através de uma teoria descritiva, não normativa, com proposições descritas através de caracteres numéricos, não alfabéticos (AMADAE; MESQUITA, 1999; SHEPSLE, 2003).

O núcleo da Teoria Política Positiva seria considerado, por Riker e estudiosos posteriores, composto pelos trabalhos anteriores a “*The theory of political coalitions*”, como os livros de Black (1948), Arrow (1951) e Downs (1957), acrescidos de “*The calculus of*

*consent*” (O cálculo do consentimento), de James M. Buchanan e Gordon Tullock, em 1962, e *“The logic of collective action”* (A lógica da ação coletiva), de Mancur Olson, em 1965. Um objetivo em comum guia todas estas obras: o uso de métodos próprios da economia para explicar questões fundamentais da Ciência Política.

## 2.1 A Teoria do Neo-Institucionalismo da Escolha Racional

Os Estudos Legislativos têm utilizado como base teórica o novo institucionalismo da escolha racional. Hall e Taylor (2003) afirmam que os primeiros estudos baseados no novo institucionalismo da escolha racional surgiram a partir da tentativa de explicar o comportamento legislativo no Congresso Americano e somente na década de 1970 o Poder Legislativo e suas dificuldades de coordenação foram estudados, a partir do seguinte paradoxo:

*Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso apresentam notável estabilidade. (HALL; TAYLOR, 2003).*

Os postulados clássicos a que Hall e Taylor (2003) se referem são os teoremas de Arrow e Condorcet, a respeito das maiorias cíclicas e dos problemas de coordenação de uma instituição coletiva como é o Congresso Nacional. O principal achado desses teoremas é que o principal obstáculo à ação coletiva é a instabilidade dos resultados produzidos sob a regra da maioria simples.

Além disso, o conflito político muitas vezes se dá em razão da distribuição de recursos. Essa política distributiva é própria da constituição dos ciclos majoritários, em que qualquer proposta de distribuição está sujeita a emendas de grupos majoritários que buscam sobressair-se uns aos outros. Não apenas isso, mas características do desenho institucional, como o poder de agenda e outras questões processuais, desempenham um papel relevante nos resultados das tomadas de decisões em grupo.

À impossibilidade de se criar um arranjo institucional que gere um conjunto de escolhas que satisfaça, ao mesmo tempo, requisitos mínimos e seja capaz de agregar preferências completas e transitivas, chama-se de teorema de Arrow.

As duas principais implicações do teorema de Arrow são que, primeiro, existe uma troca entre a racionalidade social e a concentração de poder e, em segundo lugar, que os

atores sociais tendem a agir estrategicamente, manipulando o processo de decisões para que eles sejam mais favorecidos. Nesse caso, as escolhas realizadas por atores racionais são tomadas em contextos interdependentes e as instituições agem minimizando os custos de transação (LAPA, 2007).

Para os teóricos do novo institucionalismo da escolha racional, os atores políticos vivenciam numerosos dilemas de ação coletiva, resultando em suas ações individuais, voltadas para os seus interesses particulares, produzindo resultados subótimos para a coletividade. O papel especial dado por esses teóricos à interação estratégica na determinação da vida política faz com que eles observem a utilidade das instituições como sendo a de promover um equilíbrio de Nash; isto é, a instituição é criada a partir de um acordo voluntário e sobrevive apenas se produz mais benefícios que outras instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

Salientamos que o Neo-Institucionalismo recepciona a Teoria da Escolha Racional, acrescentando o papel das Instituições e sua influência sobre a ação individual. Daí o nome “Neo-Institucionalismo da Escolha racional”.

No caso de nosso estudo, partimos da evidência que as instituições que regulam a relação entre o poder executivo e o poder legislativo, na medida em que permitem ao parlamentar a possibilidade de apresentação de emendas ao orçamento, se estabelece como um incentivo que confere certa capacidade aos deputados para maximizarem suas chances de vitória no transcurso de uma eleição para outra. Ou seja, as emendas possuem certa relação com a expansão da votação destes parlamentares nos municípios para onde as emendas foram direcionadas.

## **2.2 A Teoria dos Jogos**

A Teoria dos Jogos (TJ) surgiu na Economia, a partir do trabalho de John Von Neumann e Oskar Morgenstern “*The theory of games and economic behavior, 1944*” (A teoria dos jogos e comportamento econômico) sendo aplicada na matemática e na economia sobre as dinâmicas de mercado e sobre os processos decisórios em contextos estratégicos. Conhecida também como “jogos de estratégia”, a TJ dialoga com a TER, mantendo os mesmos pressupostos: o individualismo metodológico, a racionalidade instrumental e o ordenamento transitivo de preferências.

Segundo Munk (2000) como a teoria dos jogos atribui ênfase na escolha estratégica dos atores, ela contribui significativamente para expor uma teoria da ação. Para ele, a teoria dos jogos fundamenta-se em três componentes essenciais para o entendimento da ação política. Em primeiro lugar ela parte do princípio que o processo de escolha está fundado na utilidade esperada da tomada de decisões. Isto significa que todo ator político ao tomar uma decisão espera algum benefício derivado desta escolha. Em segundo lugar, Munk (2000) esclarece que a teoria dos jogos gera possibilidades de fazer previsões sobre a ação esperada dos jogadores. Isto de certa forma permite aos jogadores antecipar as ações esperadas de uma determinada ação. Em terceiro lugar, a teoria dos jogos ao lidar com regras pré-estabelecidas que determinam o comportamento dos jogadores em um determinado contexto de competição, permite conhecer o conjunto dos jogadores, as estratégias ou escolhas com as quais eles se defrontam e as informações de que dispõem ao fazerem, suas escolhas. Por esta razão, a teoria dos jogos permite avaliar as possibilidades de resultados e mudar as ações ao longo do percurso do jogo.

A estratégia está presente no nosso dia a dia e jogos são jogados o tempo todo, ainda que o indivíduo não se dê conta disso. A estratégia de um jogador especifica o que fazer em qualquer cenário na qual ele precise tomar uma decisão interdependente. Jogos de estratégia, assim, são jogos em que há dois ou mais jogadores envolvidos e cada um deles toma suas decisões levando em consideração as possíveis ações e reações dos demais.

Assim, amparado pelo pressuposto da racionalidade instrumental, será possível detectar que ações tomarão os jogadores, que resultados serão produzidos e como os demais jogadores reagirão, que resultados serão produzidos e como os demais jogadores reagirão às ações dos primeiros. Dessa forma, a TJ pode ser conceituada como a ciência do comportamento racional em situações interativas. Assim, em contextos estratégicos, a TJ busca explicar porque certos caminhos são percorridos e por quais jogadores.

Outra dimensão importante, do ponto de vista conceitual, que utilizamos com frequência para análise do arcabouço Teórico – Institucional da Relação Executivo x Legislativo, diz respeito ao conceito de “*veto player*”.

Segundo Tsebelis, o veto player é aquele ator político que tem a capacidade de recusar uma escolha a ser feita capaz de parar uma mudança do status quo. Isto é análogo a jogadores que interagem em um jogo de barganha, onde todos os jogadores devem chegar a um acordo ou, a mudança não se processa. Sua característica fundamental é que ele tem a preferência sobre o resultado de uma determinada política pública. Essa noção teórica retrata

perfeitamente à interação que se estabelece, na prática, no interior da arena decisória entre Executivo x Legislativo.

No caso das emendas orçamentárias este recurso se apresenta como uma ação estratégica que tem por objetivo maximizar as oportunidades de reeleição. A prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade oferecida aos parlamentares de se conectarem com suas bases oferecendo recursos que possibilitam atender as promessas de campanha e maximizar votos nas eleições subsequentes. Entretanto, o resultado desta ação depende de outro ator político importante, no caso o executivo, que em última instância é quem libera as emendas apresentadas.

Por esta razão, as emendas parlamentares são consideradas ferramentas de articulação política entre o executivo e o legislativo, pois a maximização dos resultados depende de um diálogo entre estas duas esferas de poder. Caso esta interação seja benéfica para ambos a possibilidade de aprovação das emendas aumenta e caso contrário, diminui as possibilidades de aprovação (PEREIRA; MULLER, 2002).

Figueiredo e Limongi (2005) em estudo sobre a relação entre o executivo e o legislativo no Brasil já colocavam em evidência que as emendas parlamentares de caráter autorizativo funcionam como instrumento de barganha, pois, mesmo que as instituições determinem a possibilidade da apresentação de emendas, a liberação para a execução das mesmas depende da decisão política do Executivo – o que está condicionado às prioridades do Governo, mas também às sintonias com a votação dos parlamentares e a manutenção das coalizões partidárias de apoio ao executivo.

### 3 EXECUTIVO X LEGISLATIVO NA ELABORAÇÃO DA LOA

O processo de elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) é um dos momentos mais intenso e complexo da relação Executivo x Legislativo que impõe à ambos Poderes uma demanda enorme de negociações políticas, de mútuas concessões, de jogo de pressões, de vetos e permissões, de freios e contrapesos, de idas e vindas à Gabinetes Ministeriais e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), local onde são tomadas as principais decisões sobre matéria orçamentária, antes de ser submetida a apreciação do Plenário do Congresso Nacional (CN).

Ademais, toda essa arena decisória está submetida a um rígido e complexo ordenamento institucional e normativo que tem na Constituição Federal seu ponto de partida, mas passa também pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000, pelo Regimento Interno do Congresso Nacional (RI/CN) e pelas Resoluções Internas que lhe são correlatas, com destaque para a Resolução nº 1/2006-CN. Vale dizer, um ambiente cuja compreensão não é nada fácil, até mesmo para uma parte significativa dos próprios Parlamentares que para tanto têm que se valer da indispensável colaboração do corpo técnico especializado lotado, especialmente, na Consultoria Legislativa (CONLE) e nas Lideranças de Bancada.

Por outras palavras, a relação Executivo x Legislativo em matéria orçamentária é de domínio restrito de uma seleta parcela de parlamentares que em regra são líderes partidários, membros de comissões permanentes ou especiais, com destaque para a CMO, relator geral e sub-relatores setoriais e, ainda, um corpo técnico altamente qualificado, sobretudo da Consultoria Legislativa (CONLE).

Segundo Santos (2012) a CONLE foi criada pela Resolução nº 48 de 1993 e posteriormente recepcionada pelo Regimento Interno da Câmara Federal. Trata-se de uma poderosa máquina de análise e recomendação de políticas públicas, dividida em 21 áreas de trabalho e composta de 164 servidores permanentes, dos quais 28 são Doutores, 54 são Mestres, 59 têm Especialização completa e 28 têm graduação superior completa e responde diretamente à Secretaria Geral da Mesa.

Essa discussão não é de menor importância, especialmente porque os estudos sobre a arena decisória das políticas públicas no Brasil, depois da Constituição de 1988, enfatizam, em geral, o que ocorre no interior do Executivo. Quando tratam do Legislativo, assumem um tom predominantemente pessimista, segundo o qual, as relações entre os atores que produzem as políticas públicas não ocorre em condições favoráveis à elaboração e aprovação de uma



agenda que enfrente questões de interesses públicos mais amplos. Em uma palavra, o CN ainda estaria por desenvolver mecanismos informacionais no seu modo de atuar.

Santos (2012) contra-argumenta postulando que é possível verificar no interior da Câmara dos Deputados núcleos de excelência, capacitados a exercer funções de natureza informacional, tais como, suas comissões permanentes e a estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados com destaque para a Consultoria Legislativa que estabelece uma dinâmica informacional em seu modo de atuar e em sua relação com o plenário, vale dizer, independentemente da origem da demanda que lhe é solicitada.

Não obstante, depois de acirrado debate ao longo dos anos 90, a visão pessimista foi dando passagem para a construção de uma perspectiva na qual o Congresso Nacional vem se transformando num dos principais atores na definição de etapas fundamentais do processo decisório em políticas públicas (SANTOS, 2012). Esse debate sobre a relação Executivo x Legislativo, em matéria orçamentária, tem merecido a atenção de eminentes pesquisadores pela importância e complexidade políticas que o tema enfeixa.

Nesse sentido, Figueiredo e Limongi (2002) ao discutirem os incentivos eleitorais e a política orçamentária, do CN contestaram o paradigma dominante nos estudos legislativos norte-americanos que foram incorporados à literatura, por meio do uso generalizado de variáveis institucionais na análise comparada, cuja premissa é de que os políticos querem se reeleger, por isso tratam de estabelecer vínculos pessoais com seus eleitores consequentemente, pela interpretação distributivista da política norte-americana, esse modelo poderia ser transposto, com algumas adaptações, para outros sistemas políticos.

Afirmam que essa transposição encontrou seu ponto mais elevado no Brasil gerando a expectativa de que o sistema político brasileiro seria semelhante ao norte-americano, pelo fato da forma de governo e das leis eleitorais criarem os mesmos incentivos para os parlamentares organizarem seus mandatos privilegiando os laços pessoais com seus eleitores e com o Executivo e não laços partidários.

Por esse entendimento, a intervenção dos parlamentares brasileiros no processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) ocupa uma posição de destaque, sobretudo, porque as emendas parlamentares individuais são consideradas, em certa medida, como o “equivalente funcional” do sistema de comissões norte-americano, ou seja, é a ferramenta de que dispõe o parlamentar brasileiro para atender as demandas dos seus eleitores na expectativa, óbvia, desses benefícios serem transformados em votos.

Ainda nessa visão, de um lado estaria o Executivo necessitado de apoio no CN e, de outro, parlamentares sedentos de aprovarem políticas públicas voltadas para os interesses

particulares e imediatistas de seus redutos eleitorais. O Executivo seria compelido a negociar individualmente com cada parlamentar para a aprovação de sua agenda política liberando os recursos previstos nas emendas parlamentares individuais, a consequência dessa barganha seria a probabilidade de sacrificar as políticas nacionais, em privilégios das políticas locais e particularistas, ou seja, a apreciação da LOA pelo CN faria com que a proposta original do Executivo perdesse sua consistência programática.

Figueiredo e Limongi (1998, p. 81 - 106) contestam a teoria existente segundo a qual não haveria disciplina partidária no interior do CN demonstrando que em média 89,4% dos parlamentares nas votações de plenário seguem a orientação de seus líderes o que é suficiente para prever com acerto 93,7% das votações nominais.

Apresentam, também, um argumento contrário à transposição para o Brasil do modelo do voto pessoal. Sustentam que esse modelo não pode ser tomado como referência para explicar a complexidade da relação Executivo x Legislativo no processo de elaboração, aprovação e execução da LOA no Brasil. Demonstram que o sistema político brasileiro não gera as condições motivacionais, e nem mesmo institucionais, para que políticos estruturem suas carreiras baseadas exclusivamente em vínculos pessoais e apartidários com os eleitores e com o Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Nesse sentido, mesmo assumindo como verdade que as leis eleitorais tornam atrativa a opção do voto pessoal, não desconsideram o peso das normas constitucionais, infraconstitucionais e regimentais que regulam a arena decisória, independentemente do que ocorre na arena eleitoral. Desse modo assim se manifestam:

Tomemos o bordão neo-institucionalista a sério: resultados não podem ser derivados mecanicamente das preferências. Em outras palavras: mesmo que, devido à influência da arena eleitoral, soubéssemos as preferências dos parlamentares quanto ao tipo de política pública que patrocinariam, estas não podem ser deduzidas daquelas. Dito de maneira positiva: a capacidade de os parlamentares aprovarem políticas depende da organização ou estrutura do processo decisório, mais especificamente, da distribuição dos direitos parlamentares.

Por outro lado, Pereira e Mueller (2002) elaboraram uma minuciosa e, até hoje consistente, descrição do ordenamento político - institucional que norteia o processo de elaboração da LOA, no entanto, nesses mais de 12 (doze) anos que distanciam o artigo da realidade atual, em especial, pela velocidade com que se modificam as regras diretoras desse processo, se faz necessário empreender uma revisão, atualização e acrescentar novas informações nele contidas. É o que pretendemos fazer nesta parte do trabalho.

Os autores argumentam, de um lado, que historicamente, esse processo experimentou momentos em que o CN efetivamente participou e definiu onde e como os recursos públicos

seriam distribuídos. A Constituição Federal de 1946 facultava ao Poder Legislativo intervir no processo orçamentário, por meio de emendas ao projeto de orçamento original apresentado pelo Executivo. Conforme Santos (1997) por essa razão e pelo fato da Constituição de 1946 ter mantido importantes prerrogativas decisórias do Legislativo, a agenda política desse período pode ser considerada como uma “Agenda Compartilhada”. Em contraposição, ao período atual caracterizado pela supremacia do Executivo em relação ao Legislativo, seja pelo enorme poder decisório daquele em comparação a este, seja pelo grau de coesão e disciplina partidária da coalização de partidos que apoiam a Presidência da República. Desse modo, a agenda política atual assume contornos de uma “Agenda Imposta” (SANTOS, 1997).

Por outro lado, ocorreram momentos nos quais o CN teve pouca ou nenhuma influência direta na elaboração do Orçamento da União. Em 1964, com o golpe militar de 31 de março, os militares extinguiram quase todos os direitos políticos, mesmo aqueles inseridos na Lei nº 4.320 - marco mais importante do orçamento público brasileiro - publicada no dia 17 de março, pouco antes da consumação do golpe. A prova mais cabal foi que, já na Constituição de 1967, o Legislativo ficou proibido de apresentar qualquer espécie de emenda ao orçamento. Este impedimento, aliás, perdurou até a promulgação da atual Constituição da República.

Afirmam que atualmente os parlamentares têm um papel efetivo, no entanto, limitado essencialmente à proposição de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), cujo objetivo principal é direcionar para seus redutos eleitorais programas e projetos de interesse local.

Vale ressaltar que o novo arranjo institucional imposto pela vigência do Orçamento Impositivo para as EPIs a partir de 2014, certamente provocará mudanças importantes na Relação Legislativo x Executivo, vez que este último perde o poder de barganha que lhe era conferido pela unilateralidade da execução orçamentária relativa as Emendas Parlamentares.

Destacam ainda que a Constituição Federal de 1988 engendrou um arcabouço normativo complexo para regulamentar o processo decisório do orçamento federal. Segundo eles o objetivo principal desse novo ordenamento:

*[...] foi criar um sofisticado sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos, ampliando, assim, o ciclo orçamentário para além da formulação do projeto de lei anual. (BRASI, 1988).*

A partir de então, três leis foram criadas para regular o planejamento e a distribuição dos recursos públicos federais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a LOA.

Pela Constituição, estas três leis estão ligadas hierarquicamente, nesse sentido, o Projeto de PLOA necessariamente deve observar as metas e diretrizes definidas pelo PPA e pela LDO. O PLOA estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subsequente detalhando programas e atividades específicas que devem estar em consonância com as duas leis mencionadas.

A Lei Orçamentária Anual é, ainda, composta de três orçamentos distintos: O Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimentos das Estatais. Apenas para um melhor entendimento conceitual dos tipos de receitas e despesas que estão vinculadas a cada um destes Orçamentos vamos explicar de maneira simplificada tomando como referência as informações contidas na Revista *“Orçamento Federal ao Alcance de Todos”* que vem sendo editada desde 2010 pelo Governo Federal, tomando como exemplo o PLOA 2013.

O Orçamento estima receita da União para o exercício financeiro de 2013 em R\$ 2,28 trilhões e fixa a despesa em igual valor. Desse modo, a proposta do Governo Federal ao Orçamento Fiscal, para o exercício 2013 é de aproximadamente R\$ 1,5 trilhão. São as despesas correspondentes aos Poderes Legislativo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União), Executivo (Presidência, Ministérios e outros órgãos) e Judiciário (Fóruns e Tribunais) e do Ministério Público da União, além dos valores para pagamento e rolagem da dívida pública federal, que adiante será mais bem explicada.

No caso do Orçamento da Seguridade Social, para 2013, as despesas representam R\$ 643,8 bilhões, nas quais estão incluídas despesas com saúde, previdência e assistência social. Os pagamentos de aposentadorias e pensões, assim como os gastos com hospitais, medicamentos e Bolsa-Família são exemplos de despesas desse orçamento

Por sua vez, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, para o exercício 2013, alcança o montante de R\$ 110,6 bilhões, apresenta os investimentos das empresas dirigidas pelo Governo Federal, no entanto, só estão incluídas as empresas estatais que não necessitam de recursos do governo para manter ou ampliar suas atividades. São exemplos: Petrobras, Eletrobrás, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Vale salientar que no Orçamento Público, necessariamente deve haver um perfeito equilíbrio entre Receita e Despesas sendo que todas devem estar registradas e, o total das Despesas não deve ultrapassar o total das Receitas.

Como dissemos anteriormente é importante explicar que no Orçamento Fiscal, para 2013, como de resto nas demais Leis Orçamentárias Anuais, embora o valor global da despesa com o refinanciamento da dívida pública federal alcance a soma de R\$ 900 bilhões, a maior parte desse montante não representa efetivamente quitação da dívida, uma vez que R\$ 610,1 bilhões correspondem ao seu refinanciamento, isto é, substituição de títulos anteriormente emitidos por títulos novos, com vencimento posterior. Esse tipo de operação é conhecida comumente como “rolagem da dívida”, não há diminuição nem aumento do endividamento atual.

Na verdade trata-se de uma operação de cunho meramente escritural, uma vez que não constitui despesa efetiva, mas substituição dos títulos vencidos por títulos novos. O refinanciamento é obrigatório e a renovação de títulos públicos depende do prazo de vencimento da dívida. Assim, por exemplo, o refinanciamento de cada R\$ 1.000,00 de títulos da dívida pública mobiliária federal que vençam a cada seis meses - duas vezes ao ano - exigirá uma dotação na lei orçamentária no valor de R\$ 2.000,00 (PEREIRA; MUELLER, 2002).

O pagamento da dívida inclui, ainda, juros no total de R\$ 163,5 bilhões e amortização - pagamento do principal da dívida - de R\$ 126,5 bilhões. O gerenciamento da dívida é realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda (1).

Em resumo, o orçamento, mais do que definir valores de gastos, define o que, onde e em que valor o cidadão e a sociedade receberão em bens e serviços do Estado, em contra partida aos tributos pagos, em áreas que impactam a vida de todos nós. Além disso, informa para a população como estará distribuído o dinheiro público e demonstra o compromisso do Executivo em manter a disciplina fiscal nas suas contas para o próximo ano. Por isso é um instrumento tão importante.

Por fim o Executivo é obrigado a remeter, anualmente, ao CN o PLOA até 31 de agosto, do ano anterior, que deve ser aprovado até o final do período legislativo, antes do recesso parlamentar, a rigor, até o dia 22 de dezembro. A matéria é remetida à CMO, onde é examinada e recebe pareceres dos Sub-Relatores Setoriais e do Relator Geral e em seguida é apreciada pelo plenário do CN, ato contínuo, é devolvida ao Executivo para sanção presidencial, com ou sem vetos. (*REVISTA O ORÇAMENTO AO ALCANCE DE TODOS 2013*)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>O Plano Anual de Financiamento da Dívida pode ser visto no link: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida\\_publica/downloads/PAF\\_2012.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/PAF_2012.pdf).

### **3.1 A Complexidade da Relação Entre os Poderes da República: Como Funcionam os *Veto Players***

Nos regimes democráticos ocidentais, em geral, a tomada de decisões pelo Executivo deve, necessariamente, considerar a realidade factual estabelecida, tanto do ângulo político, quanto do econômico e social. Não depende, portanto, apenas da vontade do Presidente da República ou do Primeiro Ministro.

No sistema presidencialista, o Presidente da República, no papel de chefe de governo, responde pelas funções executivas que compreendem a orientação política, a direção geral do governo, a proposição e execução das políticas públicas, além das atividades administrativas. Na condição de chefe de estado, a função é mais simbólica, representa a soberania do Estado brasileiro perante as demais nações do mundo.

O Presidente da República dispõe de recursos institucionais de poder capazes de efetivar sua agenda de interesses políticos na relação com o Poder Legislativo. Pode fazer concessões no conteúdo de uma política pública, compartilhar a gestão com sua base de apoio, por meio da distribuição de cargos na máquina de governo e de liberar recursos financeiros do orçamento, por convênio, emenda ou por liberalidade.

Ademais, dispõe de prerrogativas constitucionais que facilitam a governabilidade, tais como: o poder de editar medida provisória (art. 61, da Constituição Federal (CF)), a faculdade de pedir urgência para seus projetos (art. 64 da CF), o direito de iniciativa privativa sobre projeto de lei relativo a determinada política pública (art. 84, da CF), além de contar, a seu favor, com um sólido apoio de líderes no Congresso Nacional, que dispõe de importantes mecanismos institucionais de controle político-partidário sobre suas bancadas.

Por fim, tem a competência privativa de vetar, parcialmente ou totalmente, lei que considere inconstitucional ou contrária ao interesse público e, principalmente, de sancioná-la e publicá-la, assim como expedir os decretos e regulamentos para sua fiel execução. Entretanto, a despeito de todos esses poderes, o Poder Executivo, ao tomar determinadas decisões, precisa considerar o que pensam os outros poderes da República (Legislativo e Judiciário), as outras esferas de governo (estados e municípios), os trabalhadores e empresários como classe, os grupos de interesse, a academia e os organismos internacionais, entre outros.

O papel da imprensa e da opinião pública, não confundir com “opinião publicada”, exerce um grande poder de pressão na tomada de decisões pelo Poder Executivo, vez que as políticas públicas, de um modo geral, além de traduzirem a ideia de valor, de alocação de

recursos ou benefícios, distribuição de bens e serviços públicos para localidades, indivíduos ou grupos, regulam relações entre pessoas e entre estas e as instituições, públicas ou privadas. Como são elaboradas, em regra, num ambiente de escassez orçamentária e podem beneficiar ou prejudicar alguém, há muita disputa em torno de seu conteúdo.

Portanto, cabe à sociedade, em geral, e aos setores organizados, em particular, acompanhar as atividades dos poderes, especialmente do Legislativo e do Executivo. Contudo, para acompanhar e influenciar na tomada de decisão é fundamental conhecer o processo decisório, incluindo as táticas e estratégias empregadas, os atores envolvidos, os instrumentos e regras utilizadas.

As observações feitas autorizam a afirmação de que não existe poder absoluto na democracia. Todo poder é relativo e seu exercício pleno depende das conjunturas política, econômica e social. Assim, em que pese a legitimidade, as prerrogativas e os poderes atribuídos constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo existem os freios e contrapesos dos outros poderes da república e da sociedade.

Essas são algumas das razões pela quais afirmamos no início deste trabalho que o processo de elaboração, aprovação e execução da LOA é um dos momentos mais intenso e complexo da relação Executivo x Legislativo, pois que é nesse *locus* que devem ser inscritas as políticas públicas representativas dos mais variados interesses, bem como sua tradução orçamentária e financeira, sem as quais fica inviabilizada sua execução.

Para demonstrar a complexidade dessa relação vamos nos valer de um exemplo oportuno, pelo que ele tem de emblemático e representativo. Referimo-nos ao fato da LOA 2013 não ter sido aprovada antes do recesso parlamentar do período legislativo que se encerrava em 22 de dezembro de 2012, criando um ambiente de incertezas políticas e econômico-financeiras para o desenvolvimento nacional.

Uma explicação possível para esse episódio pode ser mais bem compreendida se acompanharmos a sucessão de atos praticados pelos atores com poder de veto (*veto players*) que antecederam esse evento. A votação ficou transferida para 05 de fevereiro de 2013 quando reiniciaria o novo período legislativo e, posteriormente foi adiada pra depois do carnaval, como manda a tradição nacional e a matéria só foi votada no dia 12 de março, quando finalmente foi aprovado o Orçamento 2013.

No entanto, antes de entrar propriamente no tema, algumas questões emergem dessa noção: o que é um jogo? o que é um jogador com poder de veto? e o que é um veto? A Teoria dos Jogos é uma teoria matemática criada para modelar fenômenos onde dois ou mais

jogadores com poder de veto (“*veto players*”) podem ser observados interagindo entre si é utilizada como ferramenta auxiliar no entendimento de sistemas complexos.

O “*veto player*” é aquele ator político que tem a capacidade de recusar uma escolha a ser feita capaz de parar uma mudança do *status quo*. O jogo por sua vez é definido como a teoria dos modelos matemáticos que estuda a escolha de decisões ótimas sob condições de conflito. Embora do ponto de vista da TJ é muitas vezes parte das condições do jogo que o acordo deve ser alcançado, na prática, determinar o que constitui um veto é mais difícil.

Já foi dito que o Presidente da República tem o poder de veto sobre uma determinada legislação, mas, seu veto é submetido ao Legislativo que pode derrubá-lo, pelo menos em tese. Por sua vez, o jogador com poder de veto se apresenta numa variedade de formas. Pode ser individual ou coletivo, institucional ou não. O veto player institucional clássico no nosso regime é o Presidente da República, mas pode ser também, o Congresso Nacional, o Judiciário ou um grupo de pressão representativo de uma parcela do eleitorado.

Nesse sentido, em 31/08/2009 o Executivo remeteu ao CN o Projeto de Lei 5.938/09 alterando dispositivos da Lei nº 9.478/97 (Marco Regulatório do Regime de Concessões) para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no Regime de Partilha.

Após longa tramitação entre as duas casas do CN foi aprovada a Lei 12.351 de 22 de dezembro de 2010 que além de tratar das regras de distribuição dos royalties criou o Fundo Social – FS dispondo sobre sua estrutura e fontes de recursos. No entanto, o Presidente Lula vetou na íntegra o Art. 64 que determinava a distribuição igualitária dos royalties para todos os Estados e Municípios brasileiros.

Em 04/08/2011 um novo Projeto de Lei sobre a matéria foi apresentado pelo Sen. Wellington Dias (PT/PI) que tramitou no Senado sob o nº PLS 448/11 tendo sido aprovado em 19/10/2011 com base no substitutivo apresentado pelo Sen. Vital Rêgo (PMDB/PB). Remetido à Câmara dos Deputados para apreciação tramitou sob o nº PLC 2565/11, ao qual foi apresentado substitutivo do Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) e foi transformado na Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Submetida a sanção presidencial foi vetada, pela presidente Dilma Rousseff por meio da Medida Provisória (MP) nº 592 de 03 de dezembro de 2012, em resposta as pressões políticas encetadas principalmente pelas bancadas parlamentares dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santos, pelos respectivos



Governadores e por um vigoroso protesto de massas realizado no dia 26/11/2012 que levou as ruas do centro do Rio de Janeiro mais de 200.000 manifestantes, batizado de “Veta Dilma!”.

O CN tentou apreciar de imediato o veto presidencial colocando-o como primeiro ponto da pauta, no entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) em decisão monocrática, em sede de liminar, da lavra do Ministro Luiz Fux, no Mandado de Segurança impetrado Deputado Federal Alessandro Molon (PT-RJ) determinou a votação em ordem cronológica, pois considerou inconstitucional a apreciação do veto da Presidente Dilma Rousseff à Lei dos Royalties do Petróleo sob a alegação de que haviam mais de três mil vetos pendentes, precisamente 3059, que teriam de ser obrigatoriamente apreciados antes do veto dos royalties. Ao decidir a questão, o ministro Fux ressaltou que o primeiro veto recebido pelo Congresso e não apreciado dentro do prazo impede a avaliação de todos os outros que o sucederam. Ele ainda argumentou que todos os vetos são urgentes, pois trancam a pauta das duas casas legislativas.

O Congresso Nacional tentou uma manobra política para apreciar na mesma sessão os mais de três mil vetos pendentes inclusive o veto à Lei dos Royalties, para tanto, confeccionou uma cédula de votação com mais de 400 páginas, objetivando destrancar a pauta e em seguida votar o Orçamento da União, no entanto, as Bancadas do Rio de Janeiro e do Espírito Santos tumultuaram a sessão e os trabalhos foram encerrados sem ser votada a LOA 2013.

Esse episódio agravou ainda mais os confrontos políticos instalados entre Legislativo e Judiciário brasileiros, tensionados pelo “juízo do mensalão”, ensejando inclusive diversas manifestações de Lideranças do Congresso Nacional do que é exemplo o apelo do Senador Romero Jucá Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB-RR), Relator Geral do PLOA 2013, feito no dia 19 de dezembro de 2012, ao final da reunião da CMO que aprovou o Relatório de sua autoria:

Quero ressaltar a importância dos relatórios setoriais. Essa peça foi melhorada pelo Congresso, avançamos em muitas questões e cedemos em outras. Viabilizamos os investimentos em muitas obras”, disse. “Faço um apelo para que Congresso e o Supremo se entendam e que se possibilite a votação do Orçamento ainda este ano. Ficar sem Orçamento em um quadro econômico em que o mundo se encontra é uma temeridade. (DIARIODOCONGRESSO, 2014, não paginado).

Outra demonstração das insatisfações que marcaram, naquele momento, as relações Legislativo x Judiciário foi o pronunciamento do Presidente da CMO, Deputado Paulo Pimenta (PT-RS) que criticou a decisão do ministro do STF Luiz Fux de determinar que a

votação dos vetos do Congresso ocorresse de forma cronológica. Com isso, a pauta conjunta das duas Casas está trancada até a análise dos mais de 3.000 vetos pendentes.

A decisão do ministro Fux é prejudicial ao país. A não votação do Orçamento impede o reajuste para diversas categorias. Esperamos que essa decisão possa ser revertida para que possamos votar o Orçamento. (DIARIDOCONGRESSO, 2014, não paginado).

Como não poderia deixar de ser a Oposição também se manifestou através do vice-líder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Deputado Pauderney Avelino (AM) que ponderou, porém, a responsabilidade do CN nessa situação.

Em 22 anos em que estou aqui, nunca tinha visto uma crise tão grande entre o Judiciário e o Congresso. Mas temos responsabilidade sobre este momento que estamos vivendo. Quando um Poder não assume suas responsabilidades, outro veme assume e é isso que está acontecendo. (DIARIDOCONGRESSO, 2014, não paginado).

Diante da reação majoritária do CN que responsabilizou o STF pela não aprovação da LOA 2013, o Ministro Fux apressou-se em divulgar nota, motivada por um pedido de explicações da Advocacia Geral da União (AGU) e do Presidente do Congresso Senador José Sarney (PMDB/AP), esclarecendo que a pauta não fica trancada com a liminar concedida por ele.

Minha decisão limitou-se a suspender a votação do veto dos royalties antes que os 3 mil vetos pendentes fossem apreciados”. [...] “qualquer outra interpretação é de exclusiva responsabilidade dos membros do Congresso. (DIARIDOCONGRESSO, 2014, não paginado).

Em face desse novo entendimento, o presidente do CN, senador José Sarney (PMDB-AP), admitiu que os parlamentares iriam fazer um esforço para votar a LOA 2013 ainda em 2012:

Eu fiquei sabendo da declaração dele de que o Orçamento poderia ser votado imediatamente. Os líderes estão fazendo gestões no sentido de que se possa votar o Orçamento”. [...] “Se a Casa tiver número para reunir a Câmara e o Senado, podemos votar amanhã ou até segunda-feira (24). (DIARIDOCONGRESSO, 2014, não paginado).

Sarney, no entanto, evitou reconhecer que a votação poderia ocorrer por meio da Comissão Representativa do Congresso, composta 08 senadores e 18 Deputados, cujo mandato tem início em 26/12/2012 e encerra em 01/02/2013, designada para representar as duas Casas do Parlamento durante o recesso. Mas admitiu que a hipótese está sendo analisada.

*É uma das hipóteses que eles estão avaliando. Eu acho que os órgãos da Casa estão também colaborando no sentido de assessorar de modo a se verificar se a comissão tem atribuições de votação do orçamento”, disse Sarney. [...] “Agora é uma questão apenas formal de encontrar uma solução, porque praticamente nós já tínhamos encerrado a sessão legislativa. E ao mesmo tempo, é difícil encontrar número para que as duas Casas possam funcionar. Mas é possível que as lideranças convoquem os deputados e senadores para que isso possa ocorrer (DIARIODOCONGRESSO, 2014, não paginado).*

Sem a aprovação da LOA 2013 pelo CN o governo federal só pode executar despesas obrigatórias, como custeio da máquina pública, pagamento de pessoal, transferências constitucionais para Estados e Municípios e benefícios da Previdência. A saída para o Executivo, diante do vácuo causado pela não aprovação da LOA 2013, uma vez mais, foi lançar mão da edição de um Decreto e de uma MP para contornar a situação.

O Decreto nº 7.872 de 26/12/2012 o governo ficou obrigado a publicar o relativo a fixação do valor do Salário Mínimo, vez que deve entrar em vigor no dia 01 de janeiro de 2013, por força do que dispõe o Art. 2º da Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011.

No entanto, em relação a edição da MP, não é absurdo supor que o Executivo, pressionado pela situação factual, não quis correr o risco de ficar nem um único dia sem recursos para investimentos - pelos quais executa suas obras e programas sociais - especialmente em ano pré-eleitoral, como 2013, pois sabe que o ano eleitoral propriamente dito (2014) “só tem um semestre”, logo, editou a MP 598 na qual abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos e empresas estatais no montante de R\$ 65.302.507.553,00, tanto dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como, anula dotações orçamentárias no valor de R\$ 22.776.222.664,00 ficando com um saldo de mais de R\$ 42,5 bilhões para investimentos.

No dia 09/01/2013 o líder do Governo, Senador Eduardo Braga (PMDB-AM), declarou em entrevista à TV Senado apresentaria um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) com objetivo de alterar o rito de apreciação de vetos presidenciais às propostas do Legislativo. Disse que o exame dos vetos presidenciais é uma questão que deve ser apreciada logo na abertura dos trabalhos legislativos, em fevereiro próximo. Adiantou, ainda, que a PEC deverá regular “*muito rapidamente a questão dos vetos não apreciados, dando condições ao país de avançar em outras direções*”.

No dia 27/02/2013 o Plenário do STF acatou, por maioria (6 votos a 4), o recurso da Mesa do Senado contra a liminar do Ministro Fux, que atendia ao mandado de segurança, apresentado pelo Deputado Federal Alessandro Molon (PT-RJ), objetivando impedir a derrubada pelo Congresso do veto presidencial a dispositivos da Lei dos Royalties do

petróleo. Diante deste fato consolidou-se no CN, o entendimento de que não só o exame dos vetos foi liberado, mas também a votação do Orçamento 2013.

Nesse sentido a mesa do CN convocou sessão plenária para o dia 05 de março a fim de apreciar os vetos à Lei dos Royalties e votar o Orçamento 2013, no entanto como o Executivo publicou, em edição extra do "Diário Oficial" do dia 05 de março, duas retificações aos vetos dos royalties, os parlamentares dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santos conseguiram suspender a sessão argumentando que pelo Regimento do CN, um novo veto tem que ser lido em plenário, depois analisado por uma comissão especial, para voltar à pauta no prazo de 30 dias, logo afirmaram que o fato impedia a votação.

A mesa do CN acatou em parte o argumento dos parlamentares, suspendendo a sessão, mas marcou nova sessão para o dia 07 de março, na qual os vetos foram rejeitados por 54 Senadores, em um total de 63 que votaram, e na Câmara, a votação pela derrubada do veto variou de 349 a 354 entre os 142 dispositivos que foram avaliados na cédula.

Para a derrubada, é preciso maioria absoluta, ou seja, 41 senadores e 257 deputados. Na mesma sessão a Câmara dos Deputados aprovou a LOA 2013 por votação simbólica, já no Senado, o Líder do PSDB, Senador Aloysio Nunes Freire (SP), ameaçou pedir verificação de quórum o que ensejou a construção de um acordo entre os líderes e a matéria só foi votada no dia 12 de março, quando finalmente foi aprovado o Orçamento 2013.

Jogos existem e fazem parte do nosso cotidiano. Tomamos esse episódio como exemplo, por seu significado político emblemático e pelo que ele tem de representativo, do quanto são intensas e complexas as relações políticas no interior da arena decisória permeada pela interferência frequente de diversos atores com poder de veto (*veto players*) responsáveis pelo cumprimento da agenda política nacional. Mas este exemplo é, antes de tudo, um monumento a boa lógica, análogo ao “já combinaram com os russos” do Mané Garrincha, gênio do futebol, mas não tanto em raciocínio. Até ele sabia que não existe tática eficaz se não se prever qual será a reação do adversário.

Na verdade trata-se de um belo exemplo daquilo que alguns estudiosos denominam de “jogos de estratégia”, ou Teoria dos Jogos, como a literatura conceitua enquanto ciência do comportamento racional, dos atores com poder de veto, em situações interativas dentro de contextos conflituos estratégicos, pela qual é possível explicar porque certos caminhos são percorridos e outros não e por quais jogadores.

Para *Tsebelis* a noção conceitual de veto players se vincula a toda escolha social feita por um agente dentro de um espectro político, semelhante a resolução de um ponto de discordância num jogo de barganha, no qual, o fundamental é poder prever a possível reação

do outro jogador e, para tanto, um dos principais exercícios é: *"coloque-se na posição do adversário e veja o que você faria se fosse ele"*. Sob essa lógica agem os atores que protagonizam a relação Executivo x Legislativo na arena decisória.

### **3.2 O Orçamento como Estratégia de Conexão Eleitoral**

A ideia de Conexão Eleitoral trabalha com a hipótese de que após a eleição, os parlamentares eleitos utilizam seu mandato de forma a maximizar seus votos no transcurso de uma eleição para outra. Ou seja, estão sempre pensando em seu futuro político visando sucesso eleitoral. Nesta interpretação, as emendas individuais têm a função de possibilitar não apenas a manutenção de suas bases eleitorais, mas expandi-las através da oferta de políticas públicas de natureza local sendo que nesta tarefa se conectam não apenas com suas bases, mas com lideranças e atores políticos relevantes nas municipalidades.

Nesta interpretação, chamada por Mayhew (1974) de “duas arenas”, os parlamentares movidos pelo interesse da reeleição utilizam suas ações na arena parlamentar para alcançar o objetivo da maximização de votos na arena eleitoral, de forma a aumentar suas chances de sucesso eleitoral frente a um processo altamente competitivo que mobiliza partidos, grupos de interesse e lideranças políticas e sociais. Neste sentido, toda ação dos deputados na arena parlamentar é orientada para disputar e vencer eleições.

Neste modelo, os estudos caminham para uma interpretação que atribui pouca importância aos partidos na arena parlamentar, pois a busca pela manutenção de apoio eleitoral é uma tarefa individual e os parlamentares devem fazer esforços particulares para mantê-las. Assim, como produto das estratégias eleitorais, os parlamentares mantêm uma atuação na arena legislativa muito individualizada e pouco colaborativa com suas legendas.

Desta forma, conforme observa Cervi (2009), a atuação dos políticos no poder legislativo é uma consequência funcional da necessidade de obter votos em futuras eleições. Assim, durante sua passagem pela legislatura as ações dos deputados são preferencialmente orientadas pela busca de melhores oportunidades de benefícios eleitorais que visam garantir sua sobrevivência política na próxima eleição. Neste sentido, os deputados tendem a dar pouca importância para políticas de cunho universalistas, dando mais atenção aos seus redutos eleitorais, independentemente das preferências e interesses coletivos dos partidos a que estão filiados (CERVI, 2009).

Nos estudos que partem da ideia de conexão eleitoral, a ênfase tem recaído sobre os efeitos que as regras eleitorais apresentam no formato competitivo que se estabelece entre

parlamentares na busca de votos. Segundo essa interpretação as leis eleitorais brasileiras, ao realizar a combinação entre sistema proporcional e voto personalizado, produziram intensa competição eleitoral entre os deputados na busca de votos. Assim, como forma de neutralizar possíveis opositores em suas bases eleitorais, os deputados utilizam a emenda individual de forma a atender demandas clientelistas de seus eleitores, garantindo, assim, a manutenção das bases antigas e a conquista de novas bases eleitorais.

Ames (2003) em um estudo clássico sobre o padrão de competição política estabelecido no Brasil, já alertava para o fato de que as regras que regulam as eleições no Brasil, ao estabelecer a combinação entre sistema proporcional com lista aberta e voto uninominal oferece explicações relevantes para entender o comportamento individualista utilizado pelos parlamentares nas duas arenas. Para esse autor o sistema proporcional, na medida em que inclui no processo eleitoral muitos candidatos, não só produz intensa competição eleitoral no mesmo território, mas acaba por pulverizar os votos dos eleitores entre vários candidatos do mesmo partido ou coligação ou mesmo entre partidos adversários.

A lista aberta por sua vez, na medida em que transfere para o eleitor o papel de definir quem será eleito, pois só os mais votados conseguem acessar as vagas ganhas pelos partidos ou coligações faz com que os candidatos sejam compelidos a buscar todos os votos para si, desaparecendo, neste sentido, qualquer estímulo para uma ação mais solidária em favor do partido, o que resulta em estruturas partidárias desagregadas e lideranças não fiéis à identidade partidária.

Esse processo repercute diretamente na atuação do parlamentar durante sua passagem pelo poder, pelo fato de que o deputado sabe que após o cumprimento do mandato será julgado novamente pelos eleitores. Por essa razão, com o objetivo de conquistar e manter suas bases de apoio agem de forma a maximizar benefícios em prol de seus redutos eleitorais e atribuem pouca importância à produção de políticas de interesse nacional ou partidário.

Essa interpretação, entretanto, tem provocado discordância de alguns autores, que afirmam que a presença de um comportamento individualista na arena eleitoral não produziria necessariamente um comportamento do tipo personalizado na arena parlamentar. Os defensores dessa interpretação têm nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995; 1996; 1999) sua base de apoio, e partem do princípio de que a base institucional que organiza os trabalhos do congresso brasileiro apresenta mecanismos internos de adesão dos parlamentares às decisões definidas pelos partidos, o que neutralizaria os efeitos clientelistas e individualistas provindos das regras eleitorais, tornando os partidos agentes disciplinados, coesos e fortes no ambiente parlamentar. Essas interpretações têm suscitado um amplo debate nos círculos

acadêmicos sobre a complexidade da competição política no país, dos padrões de relacionamento entre executivo e legislativo e da articulação existente entre o sistema eleitoral e a produção legislativa.

De qualquer forma, partimos neste trabalho da ideia de que o deputado foca sempre o sucesso eleitoral no seu futuro político e para esta finalidade utiliza a emenda individual como estratégia para manter suas bases eleitorais e conquistar novos redutos através. Em um contexto em que as instituições não oferecem condições ao fortalecimento dos vínculos partidários, o objetivo do deputado acaba concentrando-se na manutenção de suas bases políticas, em cujo terreno a política de patronagem oferece melhores resultados.

## **4 COMO É FEITO O ORÇAMENTO DA UNIÃO NO BRASIL**

Segundo Pereira e Mueller (2002) o Executivo é responsável pela coordenação e elaboração do PLOA, mais especificamente, compete à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a coordenação e detalhamento do PLOA. A SOF estima o total de receitas e despesas dos Ministérios (pessoal, contribuições previdenciárias, dívidas etc.), do Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Ministério Público da União.

Depois, define os parâmetros para todas as demais despesas, inclusive operacionais e de investimentos, além de especificar os limites de despesas para cada programa que cada um dos órgãos públicos se propõe a desenvolver. Após considerar esses limites orçamentários, cada ministério e órgão público devolvem seu projeto à SOF, que fica com a responsabilidade de consolidar tudo em uma proposta única, o PLOA, que é então encaminhado, por meio de mensagem presidencial, ao CN. Dito desse modo parece simples o processo de elaboração e aprovação do Orçamento da União, no entanto, é extremamente complexo como adiante procuraremos demonstrar.

### **4.1 As Receitas e as Despesas no Orçamento Federal**

A PLOA começa pela estimativa das receitas, ou seja, é uma previsão de arrecadação calculada. Para entendermos como ela é feita, é importante sabermos primeiro os tipos de receitas e despesas. Tanto as receitas quanto as despesas são classificadas em primárias e financeiras.

Em uma abordagem simplificada, tomando como referência as informações contidas na revista *“O Orçamento ao Alcance de Todos”*, edição 2013, as receitas primárias se referem aos tributos arrecadados e as despesas primárias aos gastos do governo para manutenção de suas atividades e investimentos em novas ações. O pagamento de servidores públicos, a manutenção de uma universidade ou a construção de um aeroporto são exemplos de despesas primárias.

Já as receitas e as despesas financeiras resultam, como o próprio nome diz, de operações financeiras, que, em grande medida, são empréstimos. O Governo Federal, anualmente, toma um grande volume de empréstimos para pagar dívidas de exercícios anteriores, *“rolando a dívida”*, como já explicamos anteriormente.



Para o Governo Federal estabelecer a estimativa das receitas primárias, ele verifica, em primeiro lugar, como se comportou a arrecadação de tributos nos últimos meses e como era o comportamento dos indicadores macroeconômicos no mesmo período, sem deixar de examinar também o comportamento das principais economias mundiais, em razão do processo de globalização no qual estamos inseridos.

Em seguida, faz uma estimativa de como a economia vai se comportar no ano seguinte, aplicando técnicas para prever a Inflação, os Juros, o Produto Interno Bruto - PIB, o Valor de Moedas Estrangeiras e o Valor do Salário Mínimo.

Por fim, faz um cálculo aproximado de como esses indicadores econômicos, chamados parâmetros, vão variar influenciando o aumento ou a diminuição das Receitas Futuras em relação à arrecadação anterior.

Ainda tomando como exemplo o processo de elaboração do PLOA 2013, os principais parâmetros utilizados e sua relevância para o Orçamento desse exercício são os seguintes:

a) O Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) é o índice oficial da inflação. Ele é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a variação de preços de uma cesta de bens e serviços formada por alimentos, vestuário, aluguel e o pagamento de luz, água, esgoto, entre outras despesas cotidianas. Para 2013 o IBGE calculou uma variação anual da Inflação em 4,85 %. Esse índice é importante para o Orçamento, pois vários contratos administrativos são reajustados por ele, bem como algumas receitas do governo.

b) O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma de tudo que é produzido no País durante um ano. Também é calculado pelo IBGE. Para 2013 está estimado em 4,97 trilhões de reais. Esse indicador auxilia na previsão da variação/crescimento das receitas e, atualmente, no cálculo do valor estimado para o salário mínimo, além dos valores que devem ser destinados à saúde.

c) A Taxa de Câmbio Média é calculada para permitir a fixação de despesas que ocorrerão em moeda estrangeira, mas que constarão em reais no PLOA. Para 2013 a Taxa de Câmbio Média esta estimada em R\$ 2,03 reais/dólar. A dívida pública externa do Brasil e os contratos das Embaixadas brasileiras no exterior são exemplos típicos de despesas que dependem dessa informação. Também é importante para permitir a estimativa de receitas como os Impostos de Importação, Exportação, entre outras.

d) O Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), ou taxa SELIC, como é mais conhecida é importante porque reflete a taxa de juros vigente na economia brasileira. Para 2013 a Taxa de Juros Média foi estimada em 8,03% ao ano. Refere-se à remuneração dos títulos públicos. Seu valor é determinado pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil (COPOM).

e) Previsão do Salário Mínimo Nacional: para 2013 o valor do salário mínimo inicialmente proposto no PLOA era de R\$ 670,95 mensal, o valor aprovado no Relatório Geral pela CMO foi fixado em R\$ 674,90, no entanto, como já mencionado, terminou sendo fixado em R\$ 678,00, por meio do Decreto nº 7.872 de 26/12/2012. Para o orçamento, os principais impactos desse parâmetro são nos cálculos dos Benefícios Previdenciários, do Abono e Seguro-desemprego, dos Benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social e da Renda Mensal Vitalícia.

Na parte das Receitas Financeiras, define-se quanto de empréstimo será tomado para pagar empréstimos anteriores e, se o governo achar necessário ou importante, mais um determinado valor para gastar em suas atividades e investimentos.

Esses cálculos só são possíveis porque os efeitos das condições da economia sobre a arrecadação já foram estudados e observados durante muitos anos. O Brasil faz e aprova orçamentos desde 1830, ano no qual foi aprovado, pelo Legislativo, o primeiro orçamento público brasileiro, bem como, posteriormente, a Emenda Constitucional de 1834 que concedeu às Assembleias Legislativas das Províncias a competência para fixar despesas municipais e provinciais.

Com base nos parâmetros, estimam-se as receitas disponíveis para o ano e define-se o valor máximo para as despesas no orçamento. Algumas despesas são obrigatórias por força de lei e, portanto, o Governo não pode deixar de pagá-las. Como exemplo de despesas obrigatórias, podemos citar as transferências constitucionais a Estados e Municípios, os benefícios previdenciários e assistenciais e as despesas com pessoal. Para essas despesas, são calculados os valores necessários para o pagamento durante o ano e reservados os recursos no Orçamento, dentro de programas e ações executados pelo Governo Federal.

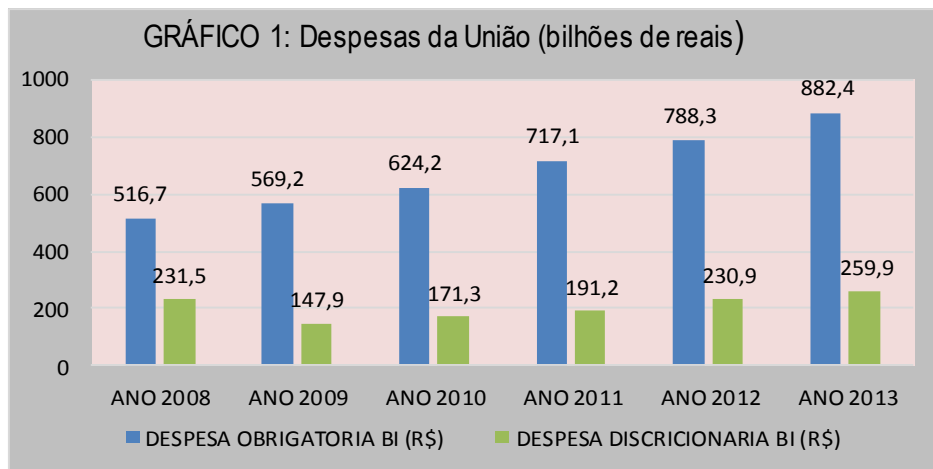
Para fazer o cálculo das despesas obrigatórias, também é necessário pensar no futuro da economia. Um aumento do salário mínimo, por exemplo, aumenta também as despesas de pagamento de aposentadorias, que são despesas obrigatórias.

As despesas em que o Governo pode escolher quanto e onde vai aplicar são chamadas discricionárias ou não obrigatórias. Os recursos disponíveis para as despesas discricionárias são também distribuídos em programas e ações do Governo. Pode até haver

despesas obrigatórias e discricionárias em um mesmo programa, que trabalham juntas para um mesmo objetivo.

No orçamento federal, o valor das despesas obrigatórias é bastante elevado, isto é, quase tudo que é arrecadado já tem um destino definido por lei. Então, apenas uma parte pequena dos recursos financeiros fica livre para ser usada nas demais ações governamentais. Isso ocorre porque a maioria dos gastos do governo se constitui de obrigações constitucionais ou legais que devem necessariamente ser executadas.

**Gráfico 1-** Despesas da união: obrigatórias e discricionárias



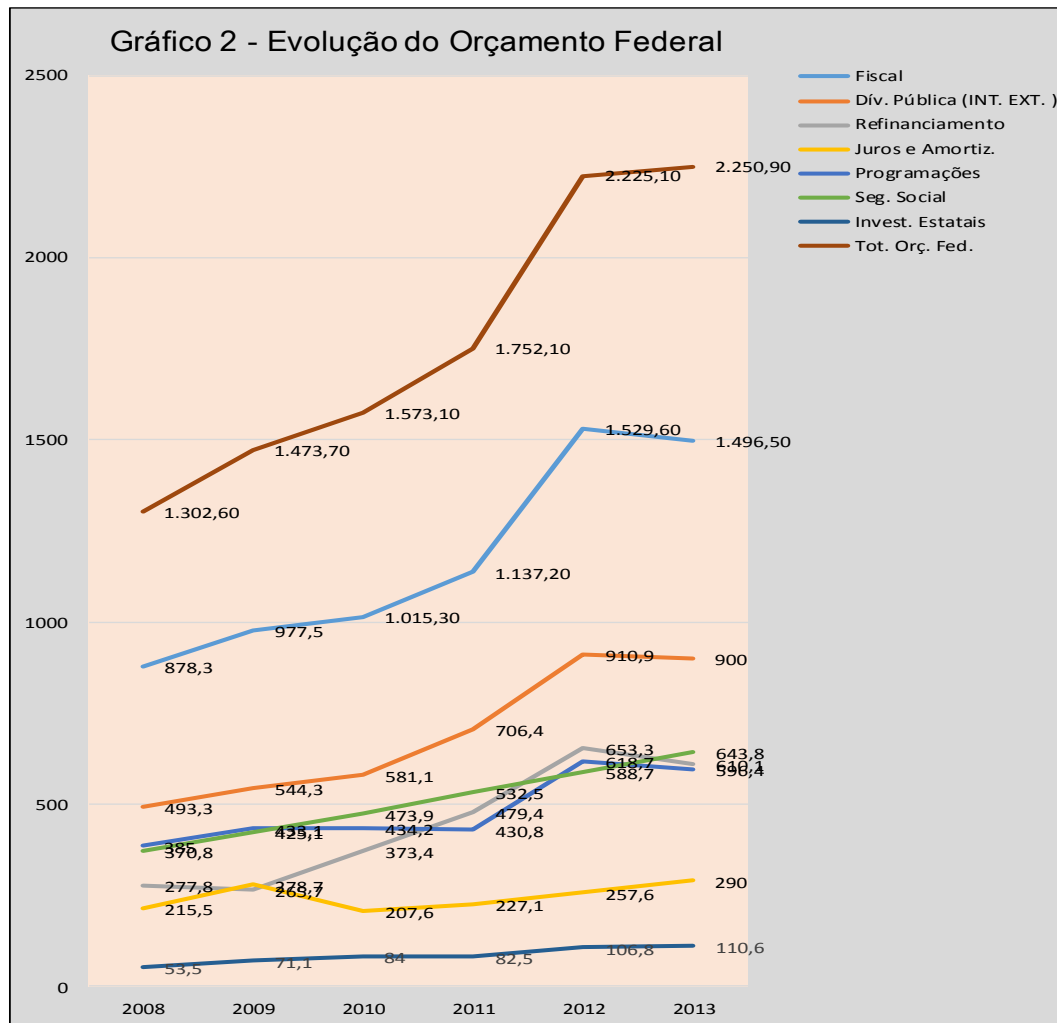
Fonte: Elaboração do Autor com base na Mensagem Presidencial ao CN/PLOA (2013).

**Tabela 1-** Evolução do Orçamento Federal (2008/2013)

Rótulos de Linha	Soma de 2008	Soma de 2009	Soma de 2010	Soma de 2011	Soma de 2012	Soma de 2013
Dív. Pública (int/ Ext)	493,3	544,3	581,1	706,4	910,9	900
Fiscal	878,3	977,5	1015,3	1137,2	1529,6	1496,5
Invest. Estatais	53,5	71,1	84	82,5	106,8	110,6
Juros e amortiz.	215,5	278,7	207,6	227,1	257,6	290
Programações	385	433,1	434,2	430,8	618,7	596,4
Refinanciamento	277,8	265,7	373,4	479,4	653,3	610,1
Seg. Social	370,8	425,1	473,9	532,5	588,7	643,8
Tot. Orç. Fed.	1302,6	1473,7	1573,1	1752,1	2225,1	2250,9
<b>Total Geral</b>	<b>3976,8</b>	<b>4469,2</b>	<b>4742,6</b>	<b>5348</b>	<b>6890,7</b>	<b>6898,3</b>

Fonte: Elaboração do Autor com base na Mensagem Presidencial ao CN/PLOA (2013).

Gráfico 2- Evolução do orçamento federal 2008 - 2013



Fonte: Elaboração do autor com base na Mensagem Presidencial ao CN/PLOA (2013).

As despesas públicas também são classificadas, segundo sua categoria econômica, em correntes e de capital. Essa classificação é utilizada internacionalmente, de acordo com os Manuais da Organização das Nações Unidas (ONU) desde a década de 50. Ela permite conhecer a contribuição do governo à renda nacional, bem como a comparação econômica entre países.

As despesas de capital são as que contribuem para a formação ou a aquisição de bens de capital e de produtos para a revenda, para a concessão de empréstimos e a amortização de dívida, podemos citar, como exemplos, a construção de estradas, de universidades, de hospitais, bem como a aquisição de equipamentos para o respectivo funcionamento.

As despesas correntes são as destinadas à produção de bens e serviços correntes e possibilitam determinar o consumo do setor público, como os gastos com aposentadorias do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Bolsa Família, juros da dívida e pagamento de professores, médicos, entre outros.

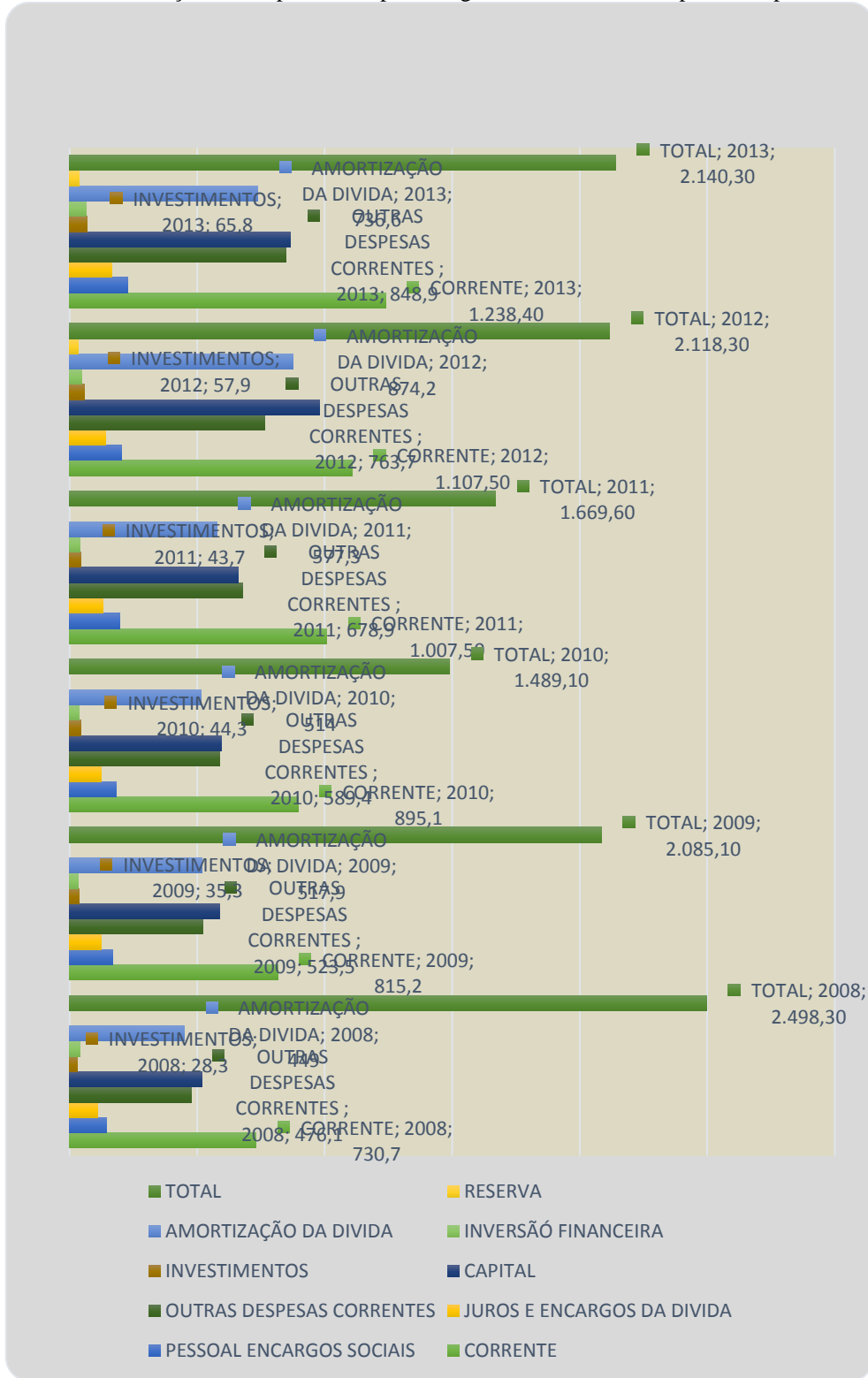
Por fim, além da classificação por categoria econômica, as despesas orçamentárias também são classificadas por grupos de natureza de despesas. Os grupos de despesas são vinculados às categorias econômicas e formados pela junção de elementos de despesas afins. A tabela abaixo demonstra essa evolução:

**Tabela 2 - Evolução da Despesa Total por Categoria Econômica e Grupo de Despesas 2008-2013**

<b>Grupo de Despesa</b>	<b>Soma de 2008</b>	<b>Soma de 2009</b>	<b>Soma de 2010</b>	<b>Soma de 2011</b>	<b>Soma de 2012</b>
Amortização da Dívida	449	517,9	514	577,3	874,2
Capital	518,4	587,3	594	662,1	979,4
Corrente	730,7	815,2	895,1	1007,5	1107,5
Inversão Financeira	41,1	34,2	35,6	41,1	47,3
Investimentos	28,3	35,3	44,3	43,7	57,9
Juros e Encargos da Dívida	110,2	124,6	122,4	131,1	140,6
Outras Despesas Correntes	476,1	523,5	589,4	678,9	763,7
Pessoal/Encargos Sociais	144,5	167,1	183,3	197,5	203,2
Reserva	0	0	0	0	31,4
<b>TOTAL</b>	<b>2498,3</b>	<b>2085,1</b>	<b>1489,1</b>	<b>1669,6</b>	<b>2118,3</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>4996,6</b>	<b>4890,2</b>	<b>4467,2</b>	<b>5008,8</b>	<b>6323,5</b>

Fonte: Elaboração do autor com base na Mensagem Presidencial ao CN/PLOA (2013).

**Gráfico 3 - Evolução da Despesa Total por Categoria Econômica e Grupo de Despesas 2008-2013 ( Em bilhões)**



Fonte: Elaboração do autor com base na Mensagem Presidencial ao CN/PLOA (2013).

## 4.2 A Arena Decisória das Emendas Parlamentares

Rocha (1997, p. 108), ao comparar o número de emendas aprovadas pela CMO e pelo plenário do CN, chama a atenção para o fato de que o plenário não altera substancialmente o relatório aprovado pela comissão. De acordo com esse autor, a CMO é o principal locus decisório do orçamento no âmbito do CN (ver, também, Castro Santos e Machado, 1995).

A CMO é a comissão permanente com maior número de membros no CN, com 47 membros titulares e 47 suplentes, 35 dos quais são Deputados e 12 Senadores. Sua composição obedece ao princípio da proporcionalidade em relação ao número de cadeiras que cada partido político detém no CN, logo, os grandes partidos têm uma representação maior no seu interior.

Os líderes partidários são responsáveis não só pela indicação dos membros da CMO, como também têm enorme poder de influenciar na eleição do presidente e dos três vice-presidentes, bem como na escolha do Relator Geral e dos Sub-Relatores Setoriais. Tais funções hierárquicas são alternadas a cada ano entre representantes do Senado e da Câmara dos Deputados. Pela importância desses cargos, as prerrogativas dos líderes partidários na composição da CMO representam, para eles, um forte instrumento de controle do processo de elaboração e aprovação da LOA, assim como um meio de recompensar ou punir seus membros (PEREIRA; MUELLER 2002).

A CMO organiza-se em subcomissões temáticas, para as quais são designados Sub-Relatores Setoriais que elaboram relatórios parciais contendo as emendas aprovadas por seus membros, os quais são consolidados num único relatório pelo Relator Geral da CMO. As funções de Sub-Relator Setorial e de Relator Geral conferem a esses atores grande influência na arena decisória da matéria orçamentária. Suas indicações são de competência do Presidente da CMO, observado o princípio da proporcionalidade entre os partidos políticos.

O processo inicia com a apresentação, pelo Relator Geral, de um parecer preliminar que toma por base as negociações políticas realizadas pelos líderes partidários. Segundo (PEREIRA; MUELLER, 2002), uma das partes mais importante desse parecer diz respeito a definição dos parâmetros e prazos finais para que os parlamentares apresentem emendas coletivas e individuais.

É certo que a CMO constitui-se no principal locus de definição da matéria orçamentária no CN, razão pela qual os parlamentares travam acirradas disputas para integrá-la e, sobretudo, para serem nomeados como Sub-Relator Setorial e Relator Geral, pois gozam da prerrogativa de propor a redistribuição de recursos orçamentários, na medida em que o

processo de aprovação das emendas fica centralizado no Relator. Ademais, compete privativamente aos membros da Comissão ordenar as emendas no processo de votação pelo plenário da CMO, desde que estejam compatíveis com o PPA e a LDO elaborados pelo Executivo e as despesas autorizadas não excedam as receitas orçamentárias.

As regras para o processo de apresentação de emendas ao PLOA mudaram muito nos últimos anos. Em 1992, apenas Emendas Parlamentares Individuais eram aceitas. Em 1993, as bancadas estaduais e outros grupos de congressistas conquistaram o direito de apresentar emendas coletivas. Nos orçamentos de 1994 e 1995, foi estabelecido quatro tipos de emendas: de comissões permanentes, de partidos políticos, de bancadas estaduais e de parlamentares individuais. Em 1996, com a aprovação da Resolução nº 2/95-CN, as comissões permanentes, as bancadas estaduais e regionais e os parlamentares individualmente obtiveram a prerrogativa de apresentar emendas.

Atualmente são permitidos apenas três tipos de emendas: as Individuais, apresentadas pelos parlamentares para obras e investimentos em seus Estados e/ou Municípios; as de Comissões, por meio das quais cada comissão lista as prioridades de sua área de atuação; e as de Bancadas, pelas quais cada um dos Estados da Federação pode apresentar um conjunto de emendas de seu interesse.

Apenas para exemplificar, ainda tomando como referência o PLOA 2013, do total da receita fixada em R\$ 2,25 trilhões da proposta de Orçamento da União para este exercício, os deputados e os senadores vão interferir entorno de 10% (cerca de R\$ 22 bilhões). Como já demonstramos anteriormente, a maior parte do Orçamento é formada por despesas obrigatórias que não podem ser alteradas, como pagamento de pessoal, Previdência Social e refinanciamento da dívida pública.

Segundo Pereira e Mueller (2002), até 1993 não era limitado o número de emendas que cada parlamentar podia apresentar. Com a aprovação da Resolução nº 1/93 - CN foi fixado o limite de cinquenta emendas por parlamentar. Em 1995, a Resolução nº 2/95 - CN reduziu para vinte esse número e estabeleceu o teto de R\$ 1,5 milhão como valor total de emendas por parlamentar. Estabeleceu também novos limites para as emendas coletivas: cinco para as Comissões, cinco para as Bancadas Regionais e dez para as Estaduais. Em 2002, este valor foi elevado para R\$ 2 milhões.

Até o último período legislativo de 2013, cada parlamentar individualmente podia apresentar até 20 (vinte) emendas, as Comissões 05 (cinco) e as Bancadas Estaduais 10 (dez). Entre 2004 e 2012, o valor das emendas parlamentares individuais experimentou um crescimento real de 278,7%. O valor máximo que era de R\$ 2,5 milhões em 2004 saltou para



R\$ 15 milhões em 2012, ou seja, uma variação nominal de R\$ 12,5 milhões, no período de 08 anos, o que significa um crescimento médio de R\$ 1.562.500,00 por ano. Com a aprovação, em dezembro de 2013, do Orçamento Impositivo para as Emendas Parlamentares, o valor anual foi reduzido para R\$ 10.000.000,00 (dez) milhões de reais, no entanto, agora, o Executivo é obrigado a executá-las integralmente, sob pena do cometimento de crime de responsabilidade. (DIARIODOCONGRESSO, 2014, não paginado).

Em 1995 ocorreu um importante processo de descentralização do poder no interior da CMO, os Sub-Relatores Setoriais ganharam mais autonomia em relação ao Relator Geral que perdeu a prerrogativa de apresentar emendas de relator e de reapresentar emendas rejeitadas. Vale dizer, o poder dentro da CMO e das subcomissões não é equilibrado e depende do volume de recursos disponíveis. Desse modo, as Sub-Relatorias Setoriais que gozam da prerrogativa de alocar recursos para Educação, Saúde e Infraestrutura são muito mais disputadas (PEREIRA; MUELLER 2002).

Segundo estes autores o processo de descentralização do poder na CMO e a fixação de limites ao número de emendas objetivaram:

*reduzir os custos de transação e os problemas de ação coletiva entre os congressistas. A intenção era redistribuir o poder no sentido de viabilizar o acesso equitativo aos recursos, aumentando com isso a probabilidade de aprovação mútua de emendas por acordo de apoio recíproco entre parlamentares [logrolling].*

Os Parlamentares têm a prerrogativa de apresentar emendas individuais ao PLOA, no entanto é competência privativa do Executivo definir quais serão executadas, vez que dependem da disponibilidade de recursos no Tesouro Nacional. Isso quer dizer que todo esse complexo de regras e negociações políticas para aprovar emendas não asseguram que mesmo aprovada e sancionada pela Presidência da República ela será efetivamente executada.

Segundo (Pereira, 2000) é inquestionável que a esmagadora maioria dos parlamentares utilizam a prerrogativa de propor emendas direcionando-as para seus principais redutos eleitorais, utilizando uma política clientelista com o objetivo de “maximizar o futuro eleitoral e a carreira do parlamentar”. Logo, não é absurdo supor que o Executivo, utilizando o seu enorme poder discricionário no que se refere a execução da LOA, lance mão desse poder para pressionar e, em certa medida, controlar a atuação dos Parlamentares.

Nesse sentido, Pereira e Mueller (2002) apresentam como evidência dessa afirmação a criação do Sistema de Acompanhamento Legislativo (SIAL) (decreto nº 1.403, de 21 de fevereiro de 1995) no governo Fernando Henrique Cardoso.

O SIAL tornou-se um eficaz mecanismo institucional de monitoramento tanto dos pedidos, quanto do comportamento do Parlamentar, sobretudo, nas votações de interesse do Executivo, pois reduz os custos relativos a conquista de apoios, vez que o Executivo atende as demandas dos Parlamentares da coalização que lhe dá sustentação política no CN e não desperdiça recursos com os infieis. Para ratificar esta visão citam a opinião de Eduardo Graeff, então, Secretário Executivo de Assuntos Institucionais do governo FHC:

No início do governo, tínhamos notado que faltava um mecanismo institucional capaz de controlar os pedidos dos parlamentares. Não era raro ver diversos deputados, muitos deles infieis ao governo, solicitando a ajuda de diferentes ministérios e órgãos do governo para seus distritos eleitorais. Foi por isso que resolvemos assumir o controle dessa situação centralizando todos os pedidos dos parlamentares no SIAL. Esse sistema centralizado nos permite formar um quadro exato do que os deputados pediram bem como da medida em que o governo atendeu a esses pedidos. (informação verbal).

Portanto, o enorme poder discricionário da execução orçamentária pelo Executivo lhe rende muito mais ganhos favoráveis do que eventualmente perdas decorrentes de mudanças da sua proposta original. Pelo contrário, o Executivo incentiva a apresentação de emendas, pois frequentemente superestima o nível de arrecadação das receitas futuras.

Um bom exemplo de como o Executivo superestima receitas, pode ser mais bem entendido acompanhando o debate sobre o tema. O Sub-relator das receitas do PLOA 2013, Deputado Cláudio Puty (PT – PA) em reunião realizada no dia 18 de setembro de 2012 com a presença da Ministra do Planejamento Miriam Belchior e dos Secretários do Orçamento Federal, Célia Corrêa e do Tesouro Nacional Arno Augustin manifestou sua preocupação com “o otimismo do Executivo em relação a arrecadação federal de 2013”.

De acordo com a proposta apreciada pelo plenário do CN, as receitas brutas para 2013 somariam 24,72% do PIB, totalizando R\$ 1,23 trilhão. Foi o maior número dos últimos anos, mesmo comparado a 2010, ano de PIB recorde (7,5%). O crescimento da economia eleva a arrecadação.

Para o Relator das Receitas do PLOA 2013:

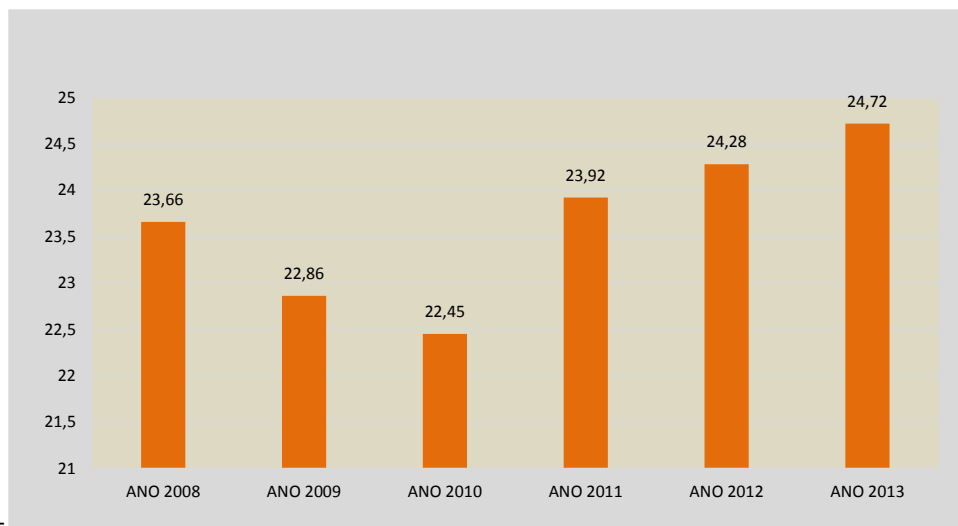
[...] “é um evento incomum, já que a tradição do Executivo é remeter números mais austeros, deixando para o CN a responsabilidade de encontrar eventuais aumentos de receita, com base em indicadores econômicos mais atualizados. (informação verbal)

Além disso, ele ressaltou que não está claro como as desonerações dadas em 2012, a maioria com impacto também em 2013, vão ser compensadas e se elas foram integralmente

descontadas da receita prevista para o próximo ano. “*O cenário de compensação da receita pode ser mais pessimista do que o esboçado pelo governo*”, disse Puty.

O Deputado quer entender a metodologia utilizada pelo governo para chegar à arrecadação recorde. Alguns pontos precisam ser esclarecidos. Por exemplo, o projeto estima a arrecadação de R\$ 25 bilhões com “receitas atípicas”, ou seja, receitas extraordinárias. O próprio Executivo adiantou, em texto enviado ao Congresso, que esse valor não guarda “nenhuma relação com qualquer parâmetro”. A receita prevista com royalties crescerá 24,6% frente a este ano, e não há explicação para o aumento. Receitas de difícil realização também estão contabilizadas em níveis elevados, como vendas de imóveis da União, estimada em R\$ 4 bilhões, R\$ 1 bilhão acima do previsto para 2012, que ainda não se materializou.

**Gráfico 4 - Arrecadação % PIP**



Fonte: Elaboração do autor com base na Mensagem Presidencial ao CN/PLOA (2013). Com base 2.118.

Outro fator sempre discutido pelos Parlamentares é o cenário macroeconômico em que o governo se baseou para chegar aos números de arrecadação. A avaliação do crescimento da economia para 2012 que era de 3% fechou o ano em 1,27% e para 2013 era originalmente de 4,5%, posteriormente reavaliado para 3,5%, fechou o ano em (2,28%), logo, estava superestimado; e a inflação medida pelo IPCA que era de 4,7% fechou 2012 em 5,84% e em 2013 a previsão era de 4,5%, mas fechou o ano em 5,91%, logo, estava subestimada.

O Deputado Puty não comentou se faria ajuste nos números do Executivo para cima ou para baixo, mas ressaltou: [...] “*Não estou propondo aumento ou diminuição de nada. Quero primeiro ouvir. Mas o desafio nesse cenário é como encaixar as demandas*”; se referindo, por exemplo, a Lei Kandir que não foi contemplada e tem recebido em torno de R\$ 3,9 bilhões,

bem como ao Fundo de Pensão dos Servidores Públicos Federais - FUNPRESP que também não recebeu nenhum recurso no PLOA 2013. (DIARIODOCONGRESSO, 2014, não paginado).

Segundo (PEREIRA, 2000; PEREIRA; RENNÓ, 2004) os Parlamentares aceitam jogar esse jogo com o governo, pois vislumbram nele um meio pelo qual podem assegurar sua própria sobrevivência política. Os Deputados da Coalizão são beneficiados com o recebimento de recursos orçamentários que, apesar de pequenos em relação ao orçamento global garantem-lhes êxito eleitoral e sobrevivência política. Desse modo o governo de coalizão no Brasil gera condições para que o Executivo promova, a um baixo custo, um alto grau de governabilidade.

O controle do processo de elaboração e execução da LOA, pelo Executivo, “equilibra as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo, tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil”. O Presidente da República recompensa os Parlamentares fiéis, autorizando a execução de suas emendas individuais e pune os que não votam nos projetos de seu interesse não executando suas emendas.

### **4.3 Orçamento Impositivo para a Emenda Parlamentar Individual**

Desde junho de 2000 quando o ex-senador Antônio Carlos Magalhães (DEM/BA) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 22/2000 o Poder Legislativo vinha tentando, com maior ou menor intensidade, aprovar o Orçamento Impositivo para execução da Emenda Parlamentar Individual. Essa proposição voltou a ganhar força com a eleição do Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) para Presidência da Câmara Federal transformada em uma das principais bandeiras de sua campanha. No momento mesmo em que elaborávamos este trabalho, esse era o principal debate sobre o qual o Congresso Nacional se debruçava, durante a votação, em 18 de dezembro de 2013, quando foi aprovado o Orçamento 2014.

Resumidamente, essa mudança institucional obriga o Executivo a liberar integralmente as Emendas que Senadores e Deputados destinam para as suas bases eleitorais, no valor máximo anual de R\$ 10.000,00 (dez milhões) de reais, até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida. Metade do valor, obrigatoriamente tem que ser destinado à saúde pública. Como vimos ao longo de todo este trabalho, as emendas chegavam a ser até empenhadas no

Orçamento da União, mas a liberação dos recursos dependia exclusivamente da vontade do Poder Executivo.

Embora não esteja colocado no objeto de nossa pesquisa desenvolver uma discussão aprofundada sobre a qualidade do impacto dessa mudança institucional e, ainda seja, muito cedo para mensurar seus efeitos, não nos é permitido ignorar que uma mudança institucional dessa magnitude, certamente provocará importantes alterações na relação Executivo x Legislativo no interior da arena decisória. Não é absurdo admitir que no caso concreto, o interesse do Poder Legislativo se sobrepôs ao interesse do Poder Executivo, como restou demonstrado na atitude da Presidente da República que, mesmo contrariada, não vetou, nem a LOA, nem a LDO 2014, em relação ao Orçamento Impositivo.

Acompanhar de perto a relação Executivo x Legislativo no interior da arena decisória, sob o arcabouço inaugurado por essa nova mudança institucional é tarefa que se impõe a todos aqueles que desenvolvem pesquisa na área de Estudos Legislativos.

Que tipo de equilíbrio se estabelecerá considerando essas novas regras? O Legislativo tornar-se-á mais forte e autônomo em relação ao Executivo? ou, o Executivo incentivará a criação de novos mecanismos institucionais para continuar mantendo sua preponderância sobre o Legislativo em matéria orçamentária? Os Partidos Políticos se fortalecerão como instrumento de controle da ação dos seus parlamentares no interior da arena decisória? ou, os detentores de mandatos parlamentares ficarão mais independentes em relação aos seus Partidos? Que outras novas questões políticas podem emergir desse novo quadro institucional? Temas como esses devem ser objeto de estudos futuros por aqueles que se interessam pela matéria.

O que se pode dizer sem receio de cometer nenhum grave equívoco é que essa mudança institucional acarretará um significativo emponderamento do Deputado que conquistaram mandato nas Eleições 2014, pois terá a seu favor um estímulo financeiro, nada desprezível, de R\$ 40.000.000,00 (quarenta) milhões de reais, durante os 04 (quatro) anos de mandato na 55ª Legislatura (2015 – 2019) o que lhes empresta um poder substancialmente superior em relação àquele que não dispõem de recursos dessa ordem para participar da competição eleitoral.

## 5 ASPECTOS METODOLOGICOS DO ESTUDO

### 5.1 Apresentando o banco de dados

Desenvolver um a pesquisa de abrangência nacional não é um desafio fácil. Requer a elaboração de um trabalho acadêmico que impõe dificuldades adicionais, não tínhamos a menor ideia das dificuldades que enfrentaríamos para alcançar nosso objetivo, verificar se as Emendas Parlamentares Individuais são de fato uma ferramenta política para manutenção e/ou conquista de novas bases eleitorais, bem como, testar nossa hipótese de que a EPI é uma ferramenta política que serve para os Deputados manterem ou conquistarem novas bases eleitorais.

Preliminarmente, como sugere o subitem, o Banco de Dados que formatamos e modelamos engloba uma amostra que contém 24 (vinte e quatro) das 27 (vinte e sete) Unidades da Federação (UF) excluimos o Distrito Federal (DF), pois no Banco de Dados primário, seja o de EPI, CN, seja o de Resultado Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), consideram a Unidade da Federação (UF) Distrito Federal (DF) e o Município de Brasília como o mesmo ente.

Tal fato tornou inadequada sua utilização, em razão de nossa Pergunta de Pesquisa. Como sabemos, a ação político-eleitoral dos Deputados do DF se dirige para as outrora “cidades satélites”, hoje transformadas em Regiões Administrativas, mas que não são consideradas Municípios, logo, não temos como medir impacto eleitoral das emendas aprovadas, vez que todas as EPI dos Deputados do DF, bem como seus Resultados Eleitorais são vinculadas à Brasília.

Foram retirados também da Amostra os Estados do Amapá e Tocantins, pois, na observação dos resultados do Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ), consideramos como ‘*outlier*’, vez que apresentaram valores atípicos que se afastam muito da série obtida e correspondem apenas a 7,69% da Amostra de Unidades da Federação estudada 26 UFs num total de 27. Portanto, foram estatisticamente desprezadas, pois ainda restaram 24 UFs que representam 93,31% da Amostra investigada, logo, extremamente representativa.

Por outro lado, 628 (seiscentos e vinte e oito) Deputados participaram em algum momento da 52ª Legislatura. Dessa população investigamos uma amostra de 394 (trezentos e noventa e quatro) Deputados que possuem duas características básicas: ter aprovado Emenda Parlamentar Individual para os diversos Municípios de sua Unidade Federativa e ter

concorrido nas Eleições 2006. Portanto cuida-se de uma amostra bastante representativa que corresponde a 63; 05% da população mencionada.

Ademais, até 2006 o Brasil contava com um total de 5565 (cinco mil, quinhentos e cinquenta e cinco) Municípios, dos quais 2858 (dois mil, oitocentos e cinquenta e oito) - Amostra que correspondem a 51,36% do total - tiveram Emendas Parlamentares Individuais aprovadas pelos 394 (trezentos e noventa e quatro) Deputados que atuaram na 52ª Legislatura e concorrem às Eleições 2006.

Nessas Unidades da Federação estão contidos 5.565 (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) Municípios que existiam até 2006. Atualmente são 5.570 os (cinco mil quinhentos e setenta) Municípios Brasileiros, pois foram criados e efetivados em 2013 mais 05 (cinco) Municípios: Mojuí dos Campos/PA, Pinto Bandeira/RS, Paraíso das Águas/MS e Pescaria Brava e Balneário Rincão/SC, todos já com legislação aprovada e prefeitos eleitos desde 2011/2012.

Alguns desses 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios espalhados por todo território nacional possuem população maior que vários países do mundo, como o Município de São Paulo, com seus 11.895.893 (onze milhões, oitocentos e noventa e cinco mil, oitocentos e noventa e três) habitantes, outros com menos de 1.000 (hum mil) habitantes, tais como, Borá (SP) com 805 (oitocentos e cinco) e Serra da Saudade (MG) com 815 (oitocentos e quinze). (IBGE - Censo 2010)

Outros ainda, como o Município de Altamira (PA) com seus mais de 159.533 (cento e cinquenta e nove mil, quinhentos e trinta e três) Km<sup>2</sup> de área para uma população de 105.106 (cento e cinco mil, cento e seis) habitantes e uma Densidade Demográfica de 0,62 (Hab./Km<sup>2</sup>), contrastando com a pequena Santa Cruz de Minas (MG) que possui uma área, aproximada, de apenas 3,6 Km<sup>2</sup>, onde moram 8.298 (oito mil, duzentos e noventa e oito) habitantes e uma Densidade Demográfica de 2.206,17(Hab./Km<sup>2</sup>).O menor Estado da Federação em número de municípios é Roraima com apenas 15 (quinze) e o maior é Minas Gerais com 853 (oitocentos e cinquenta e três) municípios. (IBGE, 2010).

Essa breve consideração tem a intenção, tão somente, de demonstrar a complexidade e diversidade geográfica, populacional, demográfica, socioeconômica e cultural, vez que todas essas variáveis têm influência no comportamento da população brasileira e nas suas escolhas.

De mais a mais, todos esses dados foram analisados aplicando métodos estatísticos tanto descritivos, como inferenciais que serão detalhados em subitem específico. Por ora é suficiente anotar que no caso da Estatística Descritiva apresentamos informações quantitativas na forma de resumos simples, por meio de tabelas e gráficos para visualização dos dados. Do

ponto de vista da Estatística Inferencial utilizamos técnicas para identificar se algumas variáveis possuem ou não relação de causa e efeito, como por exemplo, Emendas Parlamentares (variável explicativa) com Resultado Eleitoral (variável resposta).

## **5.2 Problemas e Soluções na Formatação do Banco de Dados**

Consideramos inarredável a necessidade de chamarmos a atenção para uma diversidade de problemas que podem ocorrer no momento mesmo que se formata um Banco de Dados com as características do nosso, pela simples razão de que não há uniformidade na linguagem empregada pelos Bancos de Dados primários do CN, do TSE e do IBGE que serviram de base para formatarmos o Banco de Dados elaborado pelo presente trabalho.

Desse modo, como investigamos se a EPI é uma ferramenta política para manutenção e/ou conquista de novos redutos eleitorais torna-se imperioso parear esta variável com o Resultado Eleitoral obtido pelo Deputado nas Eleições de 2006, nos Municípios para os quais destinou Emendas.

À primeira vista parece simples. Monitoramos o comportamento dos Deputados, relativo as Emendas Parlamentares, a cada ano da 52ª Legislatura (2003 – 2007) verificando o Valor Total correspondente e os Municípios para os quais foi destinada e mesclamos com os resultados eleitorais nos Municípios, considerando Eleitorado; Votos Válidos (VV); Votos Nominais (VN) e o percentual de Votos obtidos em relação aos Votos Válidos (VN/VV). Ocorre que na mesclagem dos dados, vários Deputados que constam no Banco de Emendas do CN não figuravam no Banco de Resultados Eleitorais do TSE gerando o problema de não ser possível parear corretamente as informações no Banco de Dados resultante.

Em primeiro lugar tivemos que deslindar qual o fato gerador dessa incongruência e então descobrimos, por meio de observação cuidadosa, que o nome parlamentar de diversos Deputados constante do Banco de Emendas não coincidia com o nome do mesmo Deputado no Banco de Resultados Eleitorais, razão pela qual não conseguíamos parear os dados. Assim, por exemplo, a Deputada Janete Capiberibe (PSB/AP) que figura no Banco de Emendas com este nome parlamentar, no Banco de Resultados Eleitorais aparece com o ‘nome eleitoral’ de Janete 4040.

Para solucionar esse problema dividimos os Bancos de Emendas e de Resultados Eleitorais por UF o que nos permitiu detectar com mais facilidade as incoincidências entre ambos. Posteriormente utilizando recursos computacionais isolamos dentro do Banco esses



casos e em seguida procedemos a alteração, ora no Banco de Emendas, ora no Banco de Resultados Eleitorais, do nome dos Deputados fazendo-os coincidir.

Outro problema, resguardadas as devidas proporções, semelhante ao que relatamos em relação ao nome dos Deputados, diz respeito ao nome dos Municípios que constam do Banco de Emendas e que não aparecem no Banco de Resultados Eleitorais. Aqui o imbróglio é mais complicado, razão pela qual, apresentaremos exemplos concretos que tornarão o entendimento mais fácil.

No Banco de Emendas do CN e no Banco atualizado do IBGE/Cidades consta o Município denominado Presidente Juscelino (RN), no entanto, em 2012 foi realizado um plebiscito e mais de 98% dos eleitores optaram pela mudança do nome para Serra Caiada tal como já constava no Banco de Resultados Eleitorais (TSE) desde 2006. Do mesmo modo como o Município de Tacima (PB) que aparece no Banco de Emendas e no Banco do IBGE/Cidades, corresponde ao Município de Campo de Santana no Banco de Resultados Eleitorais. Na mesma esteira Januário Cicco (RN) é Boa Saúde, Barro Preto (BA) é Governador Lomanto Junior e Pedra Branca do Amapará (AP) é Amapará pra ficar apenas nestes exemplos.

Para resolver esse problema passamos a trabalhar com o Código Numérico dos Municípios uma espécie de ‘CPF’, atribuído pelo IBGE a cada um dos Municípios Brasileiros, sem mais nos importar com a nomenclatura constante nos Bancos de Dados, tanto de Emendas, quanto de Resultados Eleitorais. Essa medida facilitou, sobremaneira, a mesclagem dos Bancos de Dados.

Encontramos também, outro problema vinculado a forma de publicação do Resultado Eleitoral obtido por determinado Deputado para um mesmo Município. Por exemplo, o desempenho eleitoral da Deputada Perpétua Partido do Socialismo (PC do B/AC) no Município de Rio Branco está divulgado, no Banco primário de votação dos candidatos por Município/UF do TSE, dividido em 06 (seis) resultados distintos e sem uma totalização. Sem a resolução desse problema seria originada uma grave incorreção que tornaria impossível parear os dados no momento da mesclagem gerando erro por haver mais de um resultado para o nome do mesmo Município na UF.

Para solucionar o problema utilizamos recurso computacional que nos permitiu agregar os dados por UF, Município e nome do parlamentar totalizando-os em um único resultado eleitoral, por nome do candidato naquele determinado Município.

No entanto, nossas dificuldades não estancaram por aí. Superados os três problemas anteriormente relatados, tentamos mesclar o Banco de Emendas com o de Resultados

Eleitorais, uma vez mais não obtivemos sucesso e, tão pouco, tínhamos resposta capaz de solucionar essa inconsistência. De novo dividimos o Banco por UF e passamos a examinar, em primeiro lugar, aquelas com Bancadas de até 08 Deputados e com número variando entre 15 e 22 Municípios, tais como, AC, AP, RO e RR, tendo em vista facilitar nossa observação empírica. Em consequência, detectamos que o problema se localizava no Banco de Resultados Eleitorais do TSE.

Tratava-se de um problema gerado pelo fato de que o Banco do TSE que contém o resultado da votação dos candidatos por Município/UF, só divulga a votação dos candidatos nos Municípios onde obtiveram votos, ocorre que em regra, a maioria dos candidatos não são votados em todos os Municípios da UF por onde concorrem. Para deixar claro o que estamos dizendo, nas Eleições 2006, a Bancada Paraense Eleita foi votada, pela média, em 119 dos 143 Municípios até então existentes, logo, obteve votação igual a zero em 24 Municípios.

Entretanto, no nosso Banco de Dados dos Resultados Eleitorais, o nome do Deputado deve, necessariamente, estar vinculado a todos os Municípios da UF pela qual concorreu, inclusive àqueles nos quais não foi votado, onde deve ser anotada votação igual a zero para que seja possível proceder, posteriormente, sua análise.

Nesse caso, para solucionar o problema, utilizamos um recurso computacional criado pelo aplicativo Visual Basic for Applications (VBA) para o software Excel verificar em quais Municípios os Deputados não obtiveram votos e posteriormente criar as linhas relativas a esses Municípios com votação zero no nosso Banco de Dados.

Por fim ao mesclarmos o Banco de Dados das Emendas Parlamentares com o Banco de Resultados Eleitorais ainda apareceram nomes de Deputados que haviam apresentado emendas durante a legislatura estudada, mas que não constavam nos resultados eleitorais, por óbvio concluímos que se tratava de Parlamentares que haviam em algum momento participado da Legislatura, apresentado emendas, mas não disputaram, por razões diversas, as eleições 2006, logo, tivemos que excluí-los, pois não tinham todas as características exigidas para integrar nossa Amostra. Por fim, nosso Banco de Dados, ainda parcial, contém 5968 (cinco mil, novecentos e sessenta e oito) linhas (registros) e 16 (dezesseis) colunas (variáveis) ao qual futuramente serão agregadas novas variáveis que nos possibilitarão estabelecer outras correlações diferentes da que elaboramos no presente trabalho.

### 5.3 Discutindo os Dados

Ao longo da 52ª Legislatura (2003 – 2007) 628 (seiscentos e vinte e oito) Deputados desenvolveram atividades parlamentares voltadas para a apresentação e aprovação de emendas. Desta População integram nossa Amostra 394 (trezentos e noventa e quatro) indivíduos que correspondem aqueles que concorreram novamente ao mesmo cargo na eleição de 2006, o que corresponde a uma Amostra de 62,74% da População mencionada, logo, extremamente representativa. Desta Amostra 247 (duzentos e quarenta e sete) foram Reeleitos (62,69%), 144 (cento e quarenta e quatro) ficaram como Suplentes (22,93%) e 03 (três) não se reelegeram (0,48%).

Por outro lado, até 2006 o Brasil contava com um total de 5.565 (cinco mil, quinhentos e cinquenta e cinco) Municípios, dos quais 2858 (dois mil, oitocentos e cinquenta e oito) receberam emendas individuais propostas pelos 394 (trezentos e noventa e quatro) Deputados que atuaram na 52ª Legislatura e concorreram às Eleições 2006. Essa amostra corresponde a 51,36% do total dos municípios. Do mesmo modo bastante representativa em relação a População estudada.

#### 5.3.1 Coeficiente Linear da Correlação de Pearson (r)

Para efeito de nossa investigação, optamos pelo método estatístico inferencial de correlação linear de Pearson como forma de interpretação da relação existente entre emendas e resultados eleitorais no transcurso da 52ª legislatura e tomando como referência a eleição de 2006. O Coeficiente de Correlação de Pearson (r) é uma medida de associação linear entre variáveis e varia de -1 a 1. O sinal indica direção positiva ou negativa do relacionamento e o valor sugere a força da relação entre as variáveis. Uma correlação perfeita (-1 ou 1) indica que o escore de uma variável pode ser determinado exatamente ao se saber o escore da outra. No outro oposto, uma correlação de valor zero indica que não há relação linear entre as variáveis.

É muito comum se fazer equivalência entre uma correlação obtida com percentual, assim, 0,5 de Correlação é interpretada como 50%, isso é incorreto, pois, o (r) tem um caráter adimensional, ou seja, ele é desprovido de unidade física que o defina. Por esta razão, O Coeficiente de Correlação de Pearson (r) deve ser acompanhado por análises gráficas (gráficos de dispersão). Apenas depois disso o pesquisador deve utilizar o (r) para medir o grau e a direção da associação entre as variáveis de seu interesse.

No caso da nossa pesquisa utilizamos o coeficiente de correlação de Pearson para medir a relação entre o saldo total de emendas destinadas a um determinado município e voto nominal obtido pelo deputado no município para o qual direcionou emenda, para verificar a força de associação entre essas duas variáveis.

Para avaliar a relação entre emendas e resultados eleitorais nos municípios, nosso estudo, com base no Coeficiente de Correlação de Pearson (r), classificou esta associação em três tipos principais.

a) Entre 0,00 a 0,30 – a Associação entre emendas e votação do deputado no município é fraca.

b) Entre 0,31 a 0,60 – a Associação entre emendas e votação do deputado no município é moderada;

c) Entre 0,61 a 0,99 – a Associação entre emendas e votação do deputado no município é forte.

$$r = \frac{\frac{\sum(x1 - xm)(y1 - ym)}{n - 1}}{\sqrt{\frac{\sum(x1 - xm)^2}{n - 1} \cdot \frac{\sum(y1 - ym)^2}{n - 1}}}$$

Portanto o (r) é a razão entre a Covariância de duas variáveis aleatórias (X, Y) e seus Desvios Padrão. Em teoria da probabilidade e na estatística, a Covariância, ou Variância Conjunta, é uma medida do grau de interdependência (ou inter-relação) numérica entre duas variáveis aleatórias. Assim, variáveis independentes têm covariância zero. Por outro lado em Probabilidade e Estatística, o Desvio Padrão é a medida mais comum da dispersão estatística. Ele mostra o quanto de variação ou "dispersão" existe em relação à média (ou valor esperado). Um baixo Desvio Padrão indica que os dados tendem a estar próximos da média; um Desvio Padrão alto indica que os dados estão espalhados por uma gama de valores.

## 5.4 Relação entre Emendas e Votos no Brasil

Numa análise nacional, levando-se em consideração o saldo total de emendas e voto nominal por Estado, o resultado da pesquisa indica que existe efetivamente uma associação bastante significativa entre emendas e votos no Brasil. Numa avaliação pela média dos estados, a pesquisa indicou que cerca de 80% das UFs apresentaram uma correlação positiva entre a proposição de emendas e os resultados eleitorais nos municípios para onde dirigiram estas emendas. Dessas 30% tiveram uma correlação forte e 50% uma correlação moderada. Apenas 20% das UFs apresentaram uma correlação fraca no transcurso da eleição de 2006. Isto de certa forma confirma as análises que partem da interpretação que dada às características do sistema eleitoral brasileiro os parlamentares utilizam as prerrogativas estabelecidas pelas instituições parlamentares para se comunicar com suas bases, atendendo determinadas promessas de campanha e desta forma conseguir a fidelidade do eleitor no transcurso de uma eleição para outra.

**Tabela 3** - Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (r) por estado

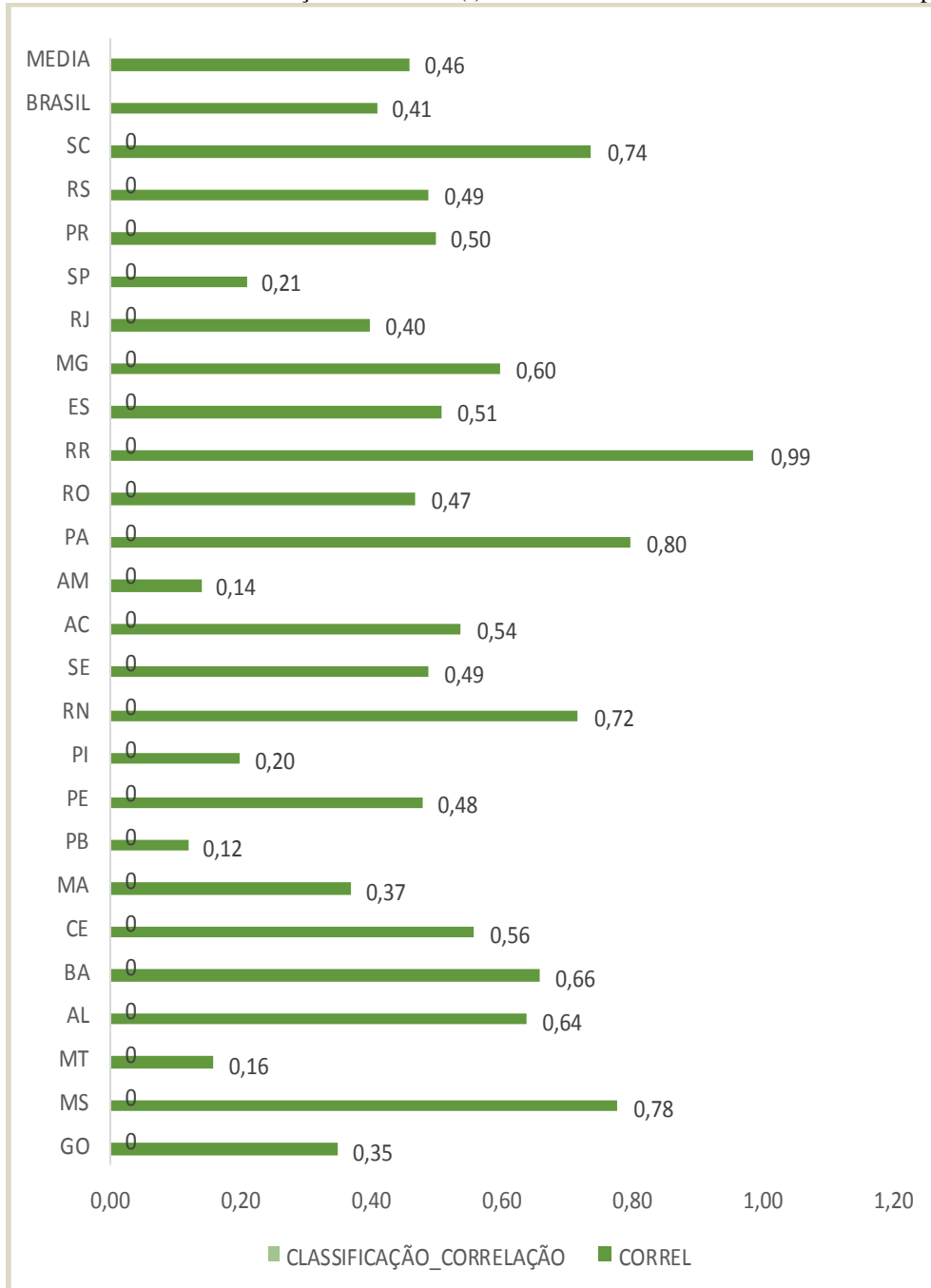
UNIDADE DA FEDERAÇÃO	CORRELAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
Amazonas	0,14	Fraca
Mato Grosso	0,16	Fraca
Paraíba	0,12	Fraca
Piauí	0,20	Fraca
São Paulo	0,21	Fraca
Alagoas	0,64	Forte
Bahia	0,66	Forte
Mato Grosso do Sul	0,78	Forte
Pará	0,80	Forte
Rio Grande do Norte	0,72	Forte
Roraima	0,99	Forte
Santa Catarina	0,74	Forte
Acre	0,54	Moderada
Ceará	0,56	Moderada
Espírito Santo	0,51	Moderada
Goiás	0,35	Moderada
Maranhão	0,37	Moderada
Minas Gerais	0,60	Moderada
Paraná	0,50	Moderada
Pernambuco	0,48	Moderada
Rio de Janeiro	0,40	Moderada
Rio Grande do Sul	0,49	Moderada
Rondônia	0,47	Moderada
Sergipe	0,49	Moderada
Brasil	0,41	Moderada
Média	0,46	Moderada

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados

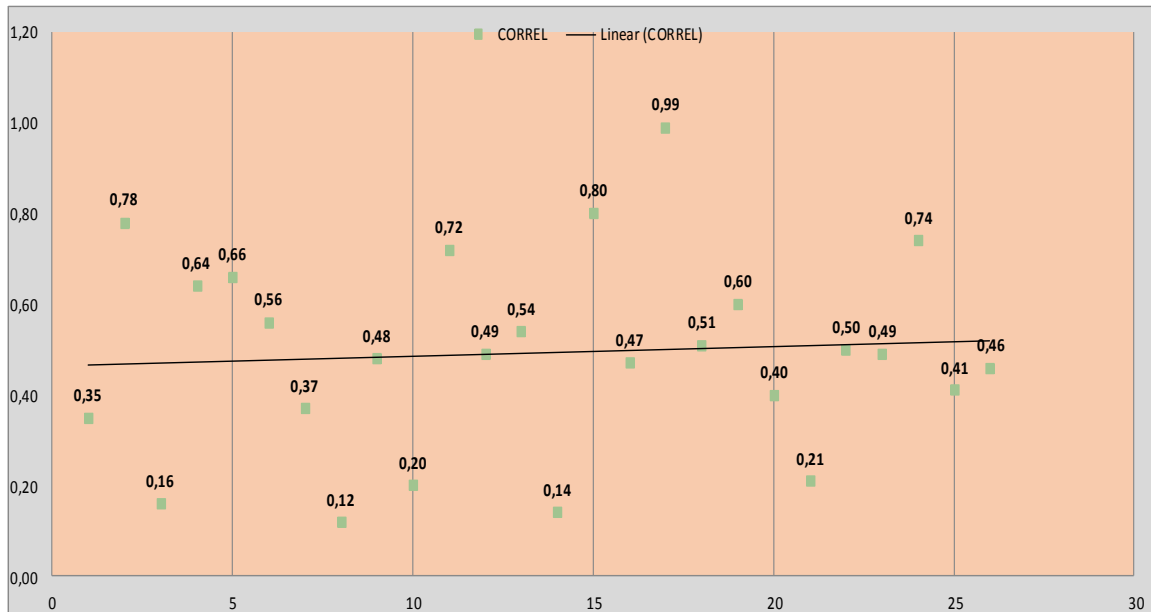
É válido destacar, entretanto, que o fato desta relação ser mais forte em alguns estados e menor em outros indica que não há um padrão perfeitamente delimitado da influência das emendas na maximização dos votos, mas acreditamos que esta influência além da proposição

de emendas depende também do número de mandatos que o deputado possui na arena parlamentar e do grau de competição que enfrenta no município com outros candidatos, entretanto, uma avaliação mais detalhada desta afirmação exigiria estudos complementares o que não se insere nas pretensões e determinações desta investigação.

**Gráfico 5** – Coeficiente de Correlação de Pearson (r): Saldo Total de Emendas x Voto Nominal por Estados



Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

**Gráfico 6** - Dispersão do Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (r) por Estado

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados

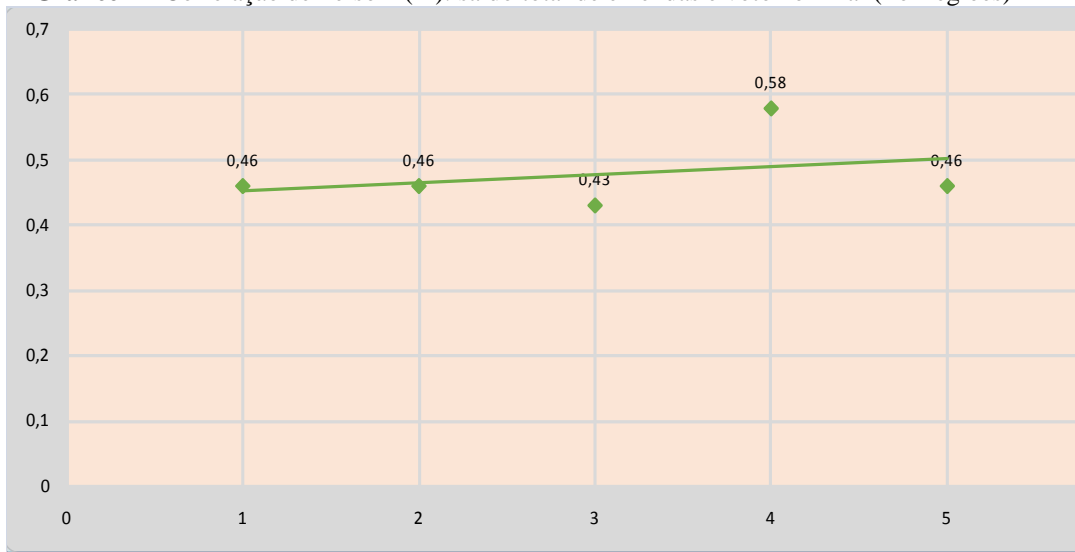
### 5.5 Saldo Total de Emendas e Voto Nominal por Região

Para possibilitar uma análise com maior nível de detalhamento agregamos os dados decorrentes do coeficiente Linear de Pearson em regiões de forma a avaliar se havia alguma discrepância em relação a utilização das emendas e as regiões componentes do sistema federativo brasileiro. Como base nos resultados observou-se que o comportamento regional é semelhante ao definido nacionalmente, pois em todas as 05 (cinco) Regiões Brasileiras (NO, SUL, SE, NE, CO) o comportamento apresenta uma pequena variação em um intervalo de 0,46 a 0,58, portanto, uma Correlação moderada entre votos e emendas orçamentárias. Apesar, entretanto, desta evidência, verificou-se que a região Sul foi a que apresentou a correlação mais elevada na relação entre emendas e votos no transcurso da eleição de 2006.

**Tabela 4** - Correlação de Pearson (r): saldo total de emendas e voto nominal por região

REGIÃO	CORRELAÇÃO (r)	CLASSIFICAÇÃO
NORTE	0,46	Moderada
NORDESTE	0,46	Moderada
CENTRO-OESTE	0,46	Moderada
SUDESTE	0,43	Moderada
SUL	0,58	Moderada

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

**Gráfico 7 - Correlação de Person ( r ): saldo total de emendas e voto nominal (Por regiões)**

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

Partindo-se do princípio, conforme indicado nos dados anteriores, que apesar de haver um padrão regional semelhante ao nacional, não é possível defender a hipótese da existência de um padrão uniforme operando no interior das unidades regionais, pois como o modelo faz uma associação mediana na agregação dos dados, acreditamos que pode haver sérias discrepâncias entre os estados na relação entre emendas e sua influência na maximização dos votos. Entretanto, para verificar essa influência serão necessários estudos complementares que no momento não se colocam no escopo deste trabalho.

### 5.5.1 O Comportamento da Região Norte

Na região norte o processo de competição eleitoral se processa num ambiente territorial caracterizado pela presença de 43 deputados federais que disputam votos em 295 Municípios<sup>2</sup>, que correspondem a 5,28% do total de municípios do país. Nesta região, excetuando-se os estados do Amapá e Tocantins que foram retirados da amostra pela sua discrepância em relação ao método utilizado, os resultados indicam que a correlação entre emendas e votos se processa numa ambiente marcado por uma associação moderada entre essas duas variáveis. Os Estados do Pará e Roraima, entretanto, se caracterizaram por apresentar uma associação forte entre emendas e votos. Isto parece indicar a alta competência dos deputados que disputam votos nestes dois estados na distribuição das emendas pelos municípios da UF

<sup>2</sup> Não incluído os estados do Amapá com 16 municípios e 8 deputados e Tocantins com 139 municípios e 8 deputados



elevando as chances de vitória e mantendo a fidelidade de suas bases no transcurso de uma eleição para outra. A explicação para este fator pode estar relacionado ao elevado nível de profissionalismo das bancadas destes Estados que aliado ao alto grau de reeleição na disputa pela Câmara dos Deputados, indica que os eleitores demonstraram fidelidade aos nomes indicados pelos partidos e a política de conexão eleitoral, através das emendas individuais, se torna um instrumento importante para capturar estes eleitores.

**Tabela 5-** Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Norte

UF	Deputados	Municípios	Correlação (r)	Classificação
Acre	8	22	0,53	Moderada
Amazonas	8	62	0,19	Fraca
Pará	17	144	0,80	Forte
Roraima	8	15	0,99	Forte
Rondônia	8	52	0,47	Moderada
NORTE	49	295	0,46	Moderada

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

Nota: Não incluído os estados de Tocantins e Amapá, que possuem 8 deputados cada

### 5.5.2 O Comportamento da Região Nordeste

A Região Nordeste participa da composição da Câmara dos Deputados com um contingente de 151 deputados que disputam votos em 1794 municípios que correspondem a 32,24% do total de municípios presentes na federação brasileira. Nesta região a correlação verificada entre emendas orçamentárias e votos nominais apresentou uma média de 0,46 em relação ao Coeficiente de Correlação de Pearson (r) o que indica uma correlação positiva moderada entre estas variáveis. É válido destacar, entretanto, que em alguns estados a proposição de emendas se torna mais importante para a maximização de votos em relação a outros. Os estados de Alagoas, Bahia e Rio Grande do Norte, por exemplo, apresentam uma correlação bem elevada nesta relação demonstrando a importância das emendas na conquista e manutenção das bases eleitorais. No outro extremo está o Estado do Piauí que apresentou uma correlação fraca entre emendas e votos, o que indica que esta estratégia não é fator relevante para a conquista e manutenção das bases eleitorais.

**Tabela 6** - Coeficiente Linear de Correlação De Pearson (R) Saldo Total de Emenda E Voto Nominal Por Região/Uf – Região Nordeste

UF	Deputados	Municípios	Correlação (r)	Classificação
Alagoas	9	102	0,64	Forte
Bahia	39	417	0,66	Forte
Ceará	22	184	0,56	Moderada
Maranhão	18	217	0,37	Moderada
Paraíba	12	223	0,12	Fraca
Pernambuco	25	185	0,48	Moderada
Piauí	10	224	0,20	Fraca
Rio Grande do Norte	8	167	0,72	Forte
Sergipe	8	75	0,43	Moderada
<b>NORDESTE</b>	<b>151</b>	<b>1794</b>	<b>0,46</b>	<b>Moderada</b>

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

### 5.5.3 O Comportamento da Região Centro-Oeste

A Região Centro Oeste é composta por três estados sendo a que elege o menor número de representantes para a composição da Câmara dos Deputados. Nesta região estão concentrados 446 Municípios que correspondem a 8,37% do total de municípios da federação brasileira. O Coeficiente de Correlação de Pearson (r) agregado para o conjunto de estados desta região indicou uma correlação moderada na relação entre emendas e votos. É valido destacar, entretanto, que esta região apresenta a maior pluralidade de comportamentos, pois cada um dos três Estados o resultado do coeficiente indicou um comportamento diferente.

Em Mato Grosso do Sul a proposição de emendas como estratégia de conexão eleitoral é bastante significativa, sendo a mais elevada da região. Já em Goiás esta relação se apresenta numa dimensão moderada, indicando que a proposição de emendas, apesar de significativa, precisa se aliar com outras estratégias alternativas para garantir a maximização dos votos e, por último Mato Grosso, que apresentou uma correlação fraca entre emendas e votos, indicando que está estratégia apresenta baixo impacto na eleição dos representantes neste estado. Isto de certa forma permite sustentar as afirmações de Carvalho (2003) que afirma que não existe um único comportamento a guiar as ações dos parlamentares na definição de suas estratégias eleitorais.

**Tabela 7** - Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Centro Oeste

UF	Deputados	Municípios	Correlação (r)	Classificação
Goiás	17	246	34,79	Moderada
Mato Grosso do Sul	8	79	79,93	Forte
Mato Grosso	8	141	16,33	Fraca
CENTRO OESTE	33	466	32,88	Moderada

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

#### 5.5.4. O Comportamento da Região Sul

A Região Sul composta por três Estados participa da composição da Câmara dos Deputados com a eleição de 77 deputados que disputam votos em seus 1.189 Municípios, correspondendo a 21,38% do total dos municípios brasileiros. Em relação a apresentação de emendas e sua influência na reeleição dos parlamentares esta região foi a que apresentou a correlação mais elevada com uma média de 0,58 entre as regiões brasileiras, indicando que a relação entre a apresentação de emendas e reeleição é bastante alta no Sul do país. Santa Catarina, entretanto, é o Estado da região Sul onde a emenda apresenta maior relevância na eleição dos deputados, pois neste estado ocorre uma Correlação de 0,74, considerada forte para o modelo utilizado e nos demais Estados a Correlação é Moderada Conforme Tabela abaixo. Entretanto, também nesta região a emenda parlamentar se apresenta como uma ferramenta política importante para manutenção e/ou conquista de novas bases eleitorais. Estudos complementares serão aplicados para explicar melhor essas variações.

**Tabela 8** - Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Sul

UF	Deputados	Municípios	Correlação (r)	Classificação
Paraná	30	399	0,50	Moderada
Rio Grande do Sul	31	497	0,49	Moderada
Santa Catarina	16	295	0,74	Forte
SUL	77	1191	0,58	Moderada

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

#### 5.5.5 O Comportamento da Região Sudeste

A Região Sudeste elege o maior número de representantes para a Câmara dos Deputados com 179 parlamentares em seus quatro Estados. Esta região também concentra o maior número de municípios brasileiros, correspondente a 29,98% do total de unidades municipais existentes no Brasil. Nesta região, a relação entre emendas e votos, medidas pelo

coeficiente de correlação de Pearson ( $r$ ) situou-se num patamar de 0,43, estabelecendo uma relação moderada entre estas variáveis, indicando que apesar de apresentar o maior nível de competição eleitoral e o maior contingente de unidades municipais, a aprovação de emendas apresenta importância relativa na reeleição e conexão eleitoral. O caso, mais discrepante, entretanto, está vinculado ao Estado de São Paulo, que elege a maior bancada individual, mas a apresentação de emendas não se constitui como uma estratégia relevante na maximização dos votos, pois foi o único estado em que esta relação se apresentou como pouco expressiva na definição do processo de reeleição.

Uma explicação possível para o caso de São Paulo, pode estar relacionado a concentração de emendas dirigidas para a capital onde o impacto eleitoral das emendas, numa megalópole com esta, não é percebido pelo eleitor. Estudos complementares serão desenvolvidos para explicar melhor essas diferenças.

**Tabela 9** - Coeficiente Linear de Correlação de Pearson (R) Saldo Total de Emenda e Voto Nominal por Região/UF – Região Sudeste

UF	Deputados	Municípios	Correlação (r)	Classificação
Espírito Santo	10	78	0,51	Moderada
Minas Gerais	53	853	0,60	Moderada
Rio de Janeiro	46	92	0,40	Moderada
São Paulo	70	645	0,21	Fraca
SUDESTE	179	1668	0,43	Moderada

Fonte: Elaboração do Autor com base nos dados do TSE e Câmara dos Deputados.

## 6 CONCLUSÕES

Iniciei este trabalho tentando analisar a existência de relação entre a produção das emendas parlamentares utilizadas pelos deputados brasileiros como estratégia de conexão eleitoral, uma vez que a literatura, já a algum tempo, vinha afirmando que os deputados como forma de maximizarem seus interesses eleitorais no transcurso de uma legislatura para outra utilizavam o mandato político para atenderem, a demandas de seus eleitores.

Desta forma esta pesquisa partiu do seguinte problema de investigação: “A Emenda Parlamentar Individual é uma ferramenta política para a conexão eleitoral e garantia de sucesso político futuro do Deputado nos Estados e Regiões que compõem a federação brasileira”.

Para responder a este questionamento nosso estudo apresentou duas hipóteses principais: a) As emendas parlamentares apresentam-se como uma estratégia política importante utilizada pelos parlamentares para a manutenção e conquista de bases eleitorais no transcurso de duas eleições consecutivas e, b) Não existe um padrão perfeitamente definido entre os estados e regiões que compõem a federação brasileira, pois a utilização das emendas como estratégia de conexão eleitoral é mais forte em alguns Estados e com menor grau de significância em outros.

A metodologia de investigação utilizou como método de análise estatístico inferencial do Coeficiente Linear de Correlação de Pearson ( $r$ ) que permite mensurar a força de associação entre emendas e resultados eleitorais nos municípios que compõem as diversas unidades da federação brasileira.

Com base neste modelo verificou que a primeira hipótese foi efetivamente confirmada uma vez que a análise dos dados relativos ao Coeficiente de Correlação de Pearson ( $r$ ) entre as variáveis Saldo Total de Emendas e Resultado Eleitoral de todas Unidades da Federação, bem como, das 05 (cinco) Regiões Brasileiras que integraram nossa Amostra, permitiram inferir que há um grau da associação entre elas, ora mais forte, ora mais fraca, mas todas positivas indicando que a utilização da Emenda Parlamentar Individual pode não ser suficiente para explicar a totalidade do fenômeno investigado, mas é imperioso reconhecer que gera um impacto importante no Resultado Eleitoral obtido Deputado no Município para o qual aprovou emendas.

Em relação a segunda hipótese o estudo comprovou que o comportamento é semelhante quando levado em consideração uma análise regional, entretanto, caso se desagregue os dados em Estados, o comportamento entre emendas e votos apresenta

correlações distintas, uma vez que em alguns poucos estados esta associação se estabeleceu numa condição considerada fraca pelo método adotado.

Desse modo o resultado obtido após o tratamento estatístico inferencial acima mencionado, confirma nossa hipótese de que a EPI é uma ferramenta política importante de que dispõe o Deputado Federal para manter seus redutos eleitorais, bem como, para conquistar novos redutos no transcurso de uma legislatura para outra.

Embora não esteja colocado no objeto de nossa pesquisa desenvolver uma discussão aprofundada sobre a qualidade do impacto que a aprovação do Orçamento Impositivo para a Emenda Parlamentar Individual deverá provocar na relação Executivo x Legislativo e, ainda seja, muito cedo para mensurar seus efeitos, não nos é permitido ignorar que uma mudança institucional dessa magnitude, certamente provocará importantes alterações na relação Executivo x Legislativo no interior da arena decisória. Não é absurdo admitir que no caso concreto, o interesse do Poder Legislativo se sobrepõe ao interesse do Poder Executivo, como restou demonstrado na atitude da Presidente da República que, mesmo contrariada, não vetou, nem a LOA, nem a LDO 2014, em relação ao Orçamento Impositivo.

Acompanhar de perto a relação Executivo x Legislativo no interior da arena decisória, sob o arcabouço inaugurado por essa nova mudança institucional é tarefa que se impõe a todos aqueles que desenvolvem pesquisa na área de Estudos Legislativos.

Que tipo de equilíbrio se estabelecerá considerando essas novas regras? O Legislativo tornar-se-á mais forte e autônomo em relação ao Executivo? ou, o Executivo incentivará a criação de novos mecanismos institucionais para continuar mantendo sua preponderância sobre o Legislativo em matéria orçamentária? Os Partidos Políticos se fortalecerão como instrumento de controle da ação dos seus parlamentares no interior da arena decisória? ou, os detentores de mandatos parlamentares ficarão mais independentes em relação aos seus Partidos? Que outras novas questões políticas podem emergir desse novo quadro institucional? Temas como esses devem ser objeto de estudos futuros por aqueles que se interessam pela matéria.

O que se pode dizer sem receio de cometer nenhum grave equívoco é que essa mudança institucional acarretará um significativo emponderamento dos Deputados que conquistaram mandato nas Eleições 2014, pois terá a seu favor um estímulo financeiro, nada desprezível, de R\$ 40.000.000,00 (quarenta) milhões de reais, durante os 04 (quatro) anos de mandato na 55ª Legislatura (2015 – 2019) o que lhes empresta um poder substancialmente superior em relação àquele que não dispõem de recursos dessa ordem para participar da competição eleitoral.

Por outro lado, reconhecemos que este estudo apresenta limites em seus resultados, uma vez que a comprovação da existência de um padrão nacional, regional e estadual na relação entre emendas e votos necessitaria de uma avaliação mais ampla que incorporasse uma série histórica mais abrangente de outras legislaturas (53<sup>a</sup> e 54<sup>a</sup>) que compõe o mandato político no Congresso Nacional. Nesse sentido, sugerimos que outros estudos devam ser desenvolvidos verificando a Correlação entre Emenda Individual e Percentual de Votos obtido pelo Deputado no Município para o qual destinou emenda, bem como, investigar a Correlação entre essas variáveis considerando as condições demográficas dos Municípios tomando como referência a divisão de intervalos populacionais do IBGE, para verificar como é o comportamento da Correlação nos municípios até 5.000 habitantes, de 5.001 a 10.000, de 10.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000, de 50.001 a 100.000, de 100.001 a 500.000 e acima de 500.000.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. S.; SANTOS, F. G. M. Teoria informacional e seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro), v. 48, p. 693-735, 2005.
- ALMEIDA, Acir; SANTOS, Fabiano. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Appris, 2011.
- AMADAE, SM; MESQUITA, BB. The Rochester School: the origins of positive political theory. **Annual Review of Political Science**, v. 2, p. 269-295, 1999.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 409
- AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.
- ANDRADE, Daniel Duarte Guedes. Veto players e a produção de reformas no Brasil. In: SEMINÁRIO DE CIÊNCIA POLÍTICA DA UFPE, 2., 2006, Recife. **Anais...** Recife, 2006.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2004.
- BAHIA, L. H. N. **O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, (coleção Antropologia da política - 1999).
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Revista: orçamento federal ao alcance de todos: PLOA 2012**. Brasília, DF, 2011.
- CAMBRAIA, Túlio; OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva; ARAÚJO, Wellington Pinheiro. **Subsídios Para a Apreciação do PLOA 2012**, PLN nº 28, 2011).
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: REVAN, 2003.
- CARVALHO, Nelson Rojas. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 367-384, jul. /dez. 2009.
- CERVI, Emerson Urizzi. Produção legislativa e conexão eleitoral na assembléia legislativa do estado do Paraná. **Revista de Sociologia Política**, v.17, n. 32, Curitiba: Feb.2009



CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, (1988-2006). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, 2009, p.263 a 299.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO. **Manual de Elaboração e Apresentação de Emendas**. PLOA 2012 (PL 28/2011 - CN).

DB Figueiredo Filho, JA Silva Junior. Desvendando os mistérios do coeficiente de Correlação de Pearson (r) - **Revista Política Hoje**, 2010 - revista. UFPE. br

D'AVILA FILHO, Paulo M. **O clientelismo e o exercício do poder no Brasil**. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE. Rio de Janeiro, 2008.

DIARIODOCONGRESSO. Disponível em: <[diariodocongresso.com.br/novo/2012/12/20-21](http://diariodocongresso.com.br/novo/2012/12/20-21)>. Acesso em: 21 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[diariodocongresso.com.br/novo/2012/12/21](http://diariodocongresso.com.br/novo/2012/12/21)>. Acesso em: 21 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://diariodocongresso.com.br/novo/2012/11/19>). ->. Acesso em: 21 maio 2014.

DINIZ, Eli. **Voto e maquina política**: patronagem e clientelismo no Rio Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1982.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Elites políticas regionais contornos teórico-metodológicos para identificação de grupos políticos. **RBCS**, v. 26, n. 77, out. 2011.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo Latino-Americano: determinantes institucionais e políticos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 4, out./dez. 2012.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

IBGE. 2010. Disponível em: <[censo2010.ibge.gov.br/](http://censo2010.ibge.gov.br/)>. Acesso em: 12 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. 2011. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/)>. Acesso em: 12 abr. 2014.

KINZO, Maria D'Alva. Bases sociais do recrutamento político no sistema partidário brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 50, oct. 2002.

LAGO, Ivann Carlos. **Conexão eleitoral**: geografia do voto, comportamento parlamentar e reeleição entre os deputados federais do Sul do Brasil (1998-2006). Florianópolis, nov. 2010.

LEMOS, Leany Barreiro; LLANOS, Mariana. O Senado e as aprovações de autoridades: um estudo comparativo entre Argentina e Brasil. **RBCS**, v. 22, n. 64, jun. 2007.

LEONI, Eduardo; PEREIRA Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. **Revista Opinião Pública, Campinas**, v. 9, n. 1, 2003, p. 44-67.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995, p. 175-200.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?. **Novos Estudos CEBRAP**, mar. 1997.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. **DADOS, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005, p.737 a 776.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: SÁEZ, C. Ranulfo Melo; M. A. (Org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte, UFMG, p. 147-198 (2007).

LIMONGI, Fernando. **O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte americana recente**. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, p. 303 a 344.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O conceito de liberalismo no Brasil (1750-1850). **Araucária - Revista Ibero-americana de Filosofia, Política y Humanidades**, v. 9, 2007.

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Tradução Vera Pereira. 1. ed. Porto Alegre: FGV, (2001).

MARENCO, André; SERNA, Miguel. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 64, Jun. 2007.

MELO, Carlos Ranulfo; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, 2012, p. 71 a 117.

MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. **Dados**, v. 43, n.2, Rio de Janeiro, 2000.

MIGUEL, Luís Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **RBCS**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

MOURA, Márcia Rodrigues. Contingenciamento de despesas do executivo, consultoria de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados. **Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais**, Nota Técnica, 5, 14 mar. 2014.

MUNK, Geraldo L. Game Theory and comparative politics: new perspectives, ol interests. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

NICOLAU, Jairo ET alli. **A reforma política e os pequenos partidos**: in reforma política no Brasil: realizações e perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003

PEREIRA, Carlos; MUELLER Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **RBCS**, v. 15, n. 43, jun.2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265 - 301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n.4, 2003.

PERES, Raphael. Geografia do Voto: novas saídas para velhos problemas? In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA, Trabalho apresentado no Grupo de Trabalho 3. Representação Política: Eleições, Opinião Pública e Esfera Pública, **Anais...** 2011. v. 3.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento autorizativo x orçamento impositivo. In: \_\_\_\_\_. **Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. Área IV: Finanças Públicas**, Brasília, DF, 2006.

QUEIROZ, Antônio Augusto. **Por dentro do processo decisório**: como se fazem as leis. [S.l.]; Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP, abr. 2006. (Série Estudos Políticos).

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo inovações na teoria da mudança institucional. **RBCS**, v. 27, n. 78, fev. 2012.

SAMUELS, David. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997).

SANTANA, Janaína. **A política orçamentária e o arranjo federativo brasileiro**: uma análise Neo-Institucionalista. Anais do Seminário Nacional de Sociologia & Política, 2010. v. 2

SANTOS, Fabiano. **O legislativo em busca de informação**: um estudo da estrutura de assessoria da câmara dos Deputados. Relatório final de pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB), em seu Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD),

eixo temático 3, Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia, linha de pesquisa sobre Governabilidade e Representação (2012).

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237 a 264, 2002.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 166, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SHEPSLE, Kenneth A. **Old questions and new answers about institutions: the riker objection revisited**. [S.l.]; Harvard University, Jun. 2005.

SOUZA, Celina. **Engenharia constitucional no Brasil: a política de descentralização do federalismo**. Londres: Nova York, Macmillan/St. Martin's Press, 1997. 211 p.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. **Congresso brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países**. [S.l.: s.n.], 2013).

TSEBELIS, George. 1995. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 89-117, jun. 1997.

TSEBELIS, George; HA, Eunyong. **Coalition theory: ‘a veto players’ approach**. **European Political Science Review**, 27, 2013.