

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

DISPUTA FEDERATIVA POR RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO: A
EXECUÇÃO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS DURANTE O
GOVERNO LULA (2003-2008)

Janaína Santana

Belo Horizonte

2011

Janaína Santana

DISPUTA FEDERATIVA POR RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO: A
EXECUÇÃO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS DURANTE O
GOVERNO LULA (2003-2008)

Dissertação de mestrado apresentada ao
Departamento de Ciência Política da Universidade
Federal de Minas Gerais como requisito parcial para
a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte

2011

Janaína Santana

DISPUTA FEDERATIVA POR RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO: A
EXECUÇÃO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS DURANTE O
GOVERNO LULA (2003-2008)

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Márcia Miranda Soares (orientadora/UFMG)

Prof. Dr. Carlos Ranulfo Félix de Melo (UFMG)

Prof. Dr. José Ângelo Machado (UFMG)

Ao meu querido pai, Márcio, que mesmo não estando presente para ver o desfecho deste trabalho, é, por meio do seu exemplo e do estímulo à busca pelo conhecimento, um dos responsáveis por esta conquista.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE	Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas
CAR	Comitê de Avaliação da Receita
CFIS	Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária ()
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
COI	Comitê sobre Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidade Grave
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DEST	Departamento de Controle e Coordenação das Empresas Estatais
DRU	Desvinculação de Receitas da União
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GND	Grupo de Natureza da Despesa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PPA	Plano Plurianual
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SIGA	Sistema de Informação sobre Orçamento Público do Senado Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	5
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE ANEXOS	9
AGRADECIMENTO	10
RESUMO	11
INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1. Federalismo fiscal e intervenção legislativa no processo orçamentário brasileiro	21
1.1 O Federalismo como forma de organização territorial do poder no Estado: considerações sobre o caso brasileiro	23
1.2 O Poder Legislativo no presidencialismo brasileiro: implicações sobre o processo orçamentário	39
CAPÍTULO 2. O Processo Orçamentário no Brasil pós-1988	56
2.1 A elaboração da proposta orçamentária.....	58
2.2 A Tramitação da Proposta de Lei Orçamentária Anual no Congresso Nacional	66
2.3 A Execução do Orçamento	94
CAPÍTULO 3. As emendas de bancada estadual (2003-2008): perfil, desempenho das unidades federativas e critérios de alocação adotados pelo Executivo	100
3.1 O perfil das emendas de bancada (2003-2008)	101
3.2. Quem ganha e quem perde: as unidades federativas e a execução das emendas de bancada	107
CAPÍTULO 4. Estratégias, motivações e escolhas do Executivo: os critérios por trás da execução das emendas de bancada	122
4.1 Metodologia e dimensões explicativas	123
4.2 Hipóteses e análise de dados	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150
BRASIL (2009). Lei De Diretrizes Orçamentárias de 2010. Lei N° 12.017, de 12 de agosto de 2009.	151
ANEXOS	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 01:

Distribuição das competências tributárias entre os entes federativos a partir da Constituição de 1988 30

Tabela 02:

Distribuição de recursos tributários entre os três entes federativos (1980, 1988 e 1997) 31

Tabela 03:

Percentual de contrapartida paga por estados e municípios beneficiados com Transferências Voluntárias da União 61

Tabela 04:

Alocação dos recursos orçamentários da União segundo tipo de orçamento 63
(2008, 2009 e 2010) 63

Tabela 05:

Alocação dos recursos orçamentários segundo Grupo de Natureza da Despesa (2007, 2008 e 2009) 65

Tabela 06:

Transformações nas regras para apresentação de emendas orçamentárias (1991-2006) 73

Tabela 07:

Emendas de bancadas estaduais aprovadas e sancionadas (2003-2008) 79

Tabela 08:

Índice de aprovação das emendas orçamentárias na CMO, em relação ao valor apresentado pelos parlamentares (2003 -2008) 80

Tabela 09:

Valores solicitados em emendas por Grupo de Natureza de Despesa (2008, 2009 e 2010) 88

Tabela 10:

Participação das emendas na LOA, em relação aos valores totais aprovados (2007, 2008 e 2009) 92

Tabela 11:

Emendas aprovadas em relação às despesas de Investimento (2007, 2008 e 2009) 93

Tabela 12:

Despesas aprovadas e executadas por GND (2008 e 2009) 95

Tabela 13:

Taxa de execução das diferentes modalidades de emendas orçamentárias (1996-2001) 96

Tabela 14:

Taxa de execução das emendas de bancada (2003-2008) 1019

Tabela 15:

Distribuição dos recursos de emendas de bancada executados, por área (2003-2008) 1031

Tabela 16:

Distribuição dos recursos de emendas de bancada executados, por órgão (2003-2008) 104

Tabela 17:	
Tempo de pagamento das emendas	106
Tabela 18:	
Recursos de emendas de bancada executados, por estado (2003-2008)	1086
Tabela 19:	
Participação dos estados nos recursos executados de emendas de bancada e no PIB (2003-2008)	110
Tabela 20:	
Emendas de bancada e gastos de investimento da União (2003-2008)	112
Tabela 21:	
Distribuição <i>per capita</i> dos recursos médios recebidos pelos estados via emendas de bancada (2003-2008)	114
Tabela 22:	
Distribuição por parlamentar dos recursos médios recebidos pelos estados via emendas de bancada (2003-2008)	115
Tabela 23:	
Parlamentares da coalizão de apoio ao governo e recursos executados <i>per capita</i> (2003-2008)	117
Tabela 24:	
Partidos dos governadores e recursos executados <i>per capita</i> (2003-2008)	119
Tabela 25:	
Determinantes do valor de emendas de bancadas recebido pelos estados (2003-2008)	137

LISTA DE ANEXOS

Anexo 01:	
Bancadas dos estados no Congresso Nacional.....	157
Anexo 02:	
Processo de elaboração da LOA.....	161
Anexo 03:	
Comissões Permanentes do Congresso Nacional e total de emendas apresentadas	159
Anexo 04:	
Reserva de Recursos - Bancadas Estaduais.....	164
Anexo 05:	
Crescimento do PIB e PIB <i>per capita</i> brasileiros (2000-2009).....	162
Anexo 06:	
Volume médio e percentual de recursos de investimento destinado aos órgãos, segundo a dotação inicial (2003-2008)	163
Anexo 07:	
Desproporcionalidade na representação dos estados no Congresso Nacional	164

AGRADECIMENTO

A realização deste trabalho só foi possível devido ao apoio recebido dos professores, colegas e familiares que estiveram ao meu lado nos diversos momentos, aos quais apresento os meus agradecimentos.

De maneira especial, agradeço à Márcia Soares, que, como orientadora e amiga, sempre esteve disponível para solucionar dúvidas, proporcionando-me a confiança necessária para concluir cada etapa.

A todos os companheiros de turma, agradeço pelas críticas, comentários e sugestões bibliográficas, que contribuíram para as minhas reflexões, resultando em um trabalho muito mais rico e interessante.

Agradeço ao grupo de estudos “Federalismo e recursos públicos no Brasil”, que foi sempre um espaço fértil para novas ideias e onde pude desfrutar de valiosa interlocução.

À CAPES e à FAPEMIG, agradeço pelo suporte financeiro imprescindível para a realização deste trabalho.

Agradeço também ao Departamento de Ciência Política por ter acreditado no meu projeto e, através dos seus funcionários e do seu corpo docente, ter me proporcionado um ambiente acolhedor e propício para uma boa formação acadêmica.

Por fim, agradeço à minha família. Aos meus irmãos (Cláudio, Cláudia e Patrícia) agradeço pela assistência e carinho incondicionais; e aos meus pais (Márcio e Maria) agradeço por sempre terem sido os meus maiores Mestres.

RESUMO

O processo orçamentário no Brasil pós-1988 teve como principal inovação a transformação do Legislativo em arena estratégica para as decisões em torno de questões distributivas. Das cinco vias de que o Congresso passou a dispor para interferir no orçamento, as chamadas emendas de bancada estadual destacaram-se por dois motivos: a elas tem sido destinada mais da metade do montante total de recursos gastos com a execução de emendas orçamentárias, o que as torna um instrumento importante na intermediação das relações entre Executivo e Legislativo; e elas são responsáveis pelo acirramento do conflito federativo na medida em que, por seu intermédio, os representantes dos estados no Congresso competem pela captação de recursos controlados pela União. Assim, dada a relevância das emendas de bancada dentro do processo orçamentário e o seu impacto sobre a dinâmica federativa do país, esta dissertação busca elucidar quais estados são favorecidos e quais são os preteridos pela União no processo de execução de emendas de bancada, e quais são os fatores que ajudam a explicar o desempenho das diferentes unidades federativas na captação de tais recursos.

Palavras chave: Federalismo Fiscal, Orçamento Geral da União, Relação Executivo- Legislativo, Emendas Parlamentares.

INTRODUÇÃO

O sistema federal é a forma de organização do poder no Estado por meio da qual diferentes unidades territoriais encontram-se reunidas sob um mesmo governo nacional, a União. Esta tem poderes amplos para garantir a proteção dos interesses comuns dos seus entes constitutivos sem, contudo, tolher-lhes a autonomia necessária para a realização de seus interesses específicos. Nesse sentido, tendo como resultado final a formação de um Estado Nacional único e soberano, espera-se que os arranjos federativos sejam capazes de promover um mínimo de solidariedade entre os entes que o compõem e, na medida do possível, consigam suplantar as divergências inter-regionais, garantindo a estabilidade política. Por outro lado, sendo igualmente resultado da união entre subunidades que possuem interesses distintos, é natural que as federações sejam palco de conflitos e disputas envolvendo os diferentes entes constitutivos. Dada a natureza estratégica dos recursos com que lida, a esfera fiscal é um dos campos potencialmente mais favoráveis à emergência de conflitos no âmbito de uma federação: nele, as subunidades de governo competem tanto pela atração de capitais privados - podendo fazer emergir problemas como a guerra fiscal - como pela captação de recursos públicos, sejam eles provenientes de transferências intergovernamentais ou do modo como as competências fiscais são constitucionalmente repartidas entre os entes federativos.

No Brasil dos primeiros anos pós-redemocratização, a maneira como as unidades federativas se empenharam para garantir a realização de seus interesses fiscais fez com que a literatura não poupasse adjetivos para ilustrar

a dimensão mais conflituosa do federalismo brasileiro, classificando-o como “predatório” (ABRUCIO e COSTA, 1998), “desequilibrado” (CAMARGO, 1999), “estadualista” (ABRUCIO, 1998; KUGELMAS e SOLA, 1999) e “robusto” (MAINWARING, 1997). Com efeito, entre o final dos anos 80 e meados da década de 1990, os resultados negativos advindos de um intenso conflito fiscal entre as subunidades nacionais, o endividamento desenfreado dos estados, assim como a falta de comprometimento destes em relação aos acordos financeiros firmados com o governo federal, justificavam o pessimismo expresso nas terminologias acima mencionadas. A partir de 1994, no entanto, uma série de medidas tomadas no governo de Fernando Henrique Cardoso contribuiu para o reequilíbrio no sistema fiscal brasileiro, cujos impactos, no âmbito do federalismo, implicaram a redução de várias prerrogativas dos estados e a limitação de sua capacidade de atuar livre e unilateralmente na defesa de seus interesses territoriais específicos.

Deve-se ressaltar que o novo cenário de restrição à autonomia fiscal dos estados reduziu sua liberdade de gastar, bem como as suas possibilidades de disputar créditos, capitais e investimentos privados por meio, por exemplo, da renúncia fiscal. Isto, de certa forma, incentivou a atuação das unidades federativas na busca por novos recursos públicos, inclusive os controlados e alocados discricionariamente pelo governo federal através do seu orçamento anual. Este tornou-se alvo da atenção de muitas lideranças estaduais interessadas em ampliar a captação de recursos federais como forma de compensar as restrições advindas do ajuste fiscal.

Como se isso já não fosse suficiente para motivar o interesse das unidades federativas pelos recursos federais, a partir de 1995 uma série de

mudanças nas regras que organizam a elaboração do orçamento da União facilitaram e estimularam a participação dos estados no processo orçamentário: com a aprovação da Resolução nº2/95 do Congresso Nacional valorizou-se as emendas orçamentárias apresentadas coletivamente, com destaque para as chamadas emendas de bancadas estaduais, isto é, elaboradas pelo conjunto dos parlamentares de cada unidade da federação. O resultado disso foi o fortalecimento das clivagens estaduais no âmbito do processo orçamentário, convertido em efetiva arena de disputa federativa em torno de recursos sob responsabilidade do governo central (SOUZA, 2003).

Paralelamente a essas transformações no campo do federalismo fiscal, vários estudiosos do sistema político brasileiro (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, 1999; SANTOS, 1997) passaram a observar que, a despeito dos prognósticos negativos quanto à possibilidade de haver governabilidade na recém instituída democracia, o presidencialismo brasileiro pós-1988 revelava-se estável e não parecia caminhar para a paralisia decisória. A explicação para a inesperada estabilidade política estaria, em parte, na forte concentração de poderes sob controle do presidente, que não encontraria dificuldades em formar coalizões disciplinadas e capazes de fornecer o apoio necessário para a aprovação de sua agenda no Congresso.

Dentre os poderes estratégicos reunidos pelo presidente, teria destaque o amplo controle sobre o processo orçamentário, que, com a recriação das emendas orçamentárias – retomadas a partir da Constituição de 1988, após terem sido extintas durante o período autoritário – deu ao Executivo uma posição ainda mais estratégica para negociar o apoio dos parlamentares. Em outras palavras, se, por um lado, a criação das emendas fortaleceu o

Legislativo, dando a ele a possibilidade de interferir na alocação dos recursos da União; por outro, a discricionariedade que o presidente tem sobre a execução de parte das despesas orçamentárias dá a ele a prerrogativa de decidir quais emendas serão ou não executadas e, conseqüentemente, permite que, como contrapartida à realização das demandas parlamentares apresentadas via emendas, o Executivo possa negociar a adesão de deputados e senadores – especialmente os da sua base aliada – à sua agenda.

Nessa perspectiva, tendo se convertido em um importante palco para o desenrolar de disputas tanto no âmbito das relações intergovernamentais quanto no das relações entre Executivo e Legislativo, o orçamento da União tornou-se uma peça chave e imprescindível para a compreensão de duas das principais dimensões do sistema político brasileiro: o federalismo e o presidencialismo de coalizão vigentes no país. Apesar das especificidades, quando analisadas sob a óptica do processo orçamentário, essas duas dimensões se justapõem e se complementam para dar sentido ao modo como os recursos federais derivados de emendas orçamentárias são territorialmente alocados no Brasil; tema que orienta a discussão realizada neste trabalho.

Organizado em três etapas distintas – que compreendem elaboração, tramitação e execução das leis concernentes – o processo orçamentário no Brasil pós-1988 teve como principal inovação a inclusão do Legislativo como ator ativo nas decisões relativas aos gastos do governo. Isso significa que, além de apreciar a proposta inicial elaborada pelo Executivo, os parlamentares tornaram-se aptos a apresentar emendas contendo sugestões sobre a

alocação programática e territorial dos recursos da União. Foram cinco as modalidades de emendas inicialmente criadas: de Relator, Individuais, de Bancadas Estaduais, de Comissões e de Partidos. Após diversas transformações na legislação que regula o processo orçamentário, as emendas partidárias acabaram sendo abolidas, e em seu lugar criou-se as emendas de Bancada Regional, que, também abolidas, foram substituídas pelas emendas das Mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado.

Das cinco modalidades de emendas orçamentárias atualmente existentes, as individuais são as que têm merecido a maior atenção da literatura, que ora as caracteriza como um artifício clientelista através do qual os parlamentares auferem recursos para suas bases (AMES, 2001), ora como mecanismo de controle por meio do qual o Executivo consegue manter a disciplina dos parlamentares da sua base (PEREIRA e MUELLER, 2002; SANTOS, 2002), ou ainda como instrumento que permite ao Legislativo complementar, residualmente, a agenda definida pelo Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008).

Bem menos “badaladas” na literatura do que as individuais, as emendas de bancadas estaduais são, dentre as cinco, a modalidade de emenda que aprova e executa os maiores percentuais de recursos, tendo prioridade de execução em relação às individuais. Outra característica importante das emendas de bancada é que, sendo elaboradas pelo conjunto dos representantes de cada unidade federativa, a maior parte do conteúdo nelas contido refere-se a interesses territorialmente delimitados, isto é, às demandas específicas de cada estado. Com isso, mais do que um instrumento de intermediação das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, elas

ilustram também uma dimensão relevante das relações intergovernamentais no país, pondo em evidência o modo como a União – na figura do Poder Executivo nacional – lida com as diversas demandas territoriais de recursos a ele apresentadas. Todos esses fatores não deixam dúvidas quanto à pertinência de se compreender de maneira mais aprofundada o papel das emendas de bancada na política brasileira, minimizando a pouca atenção que a elas tem sido dedicada.

Neste trabalho, o objetivo é preencher parte da lacuna existente em torno do tema das emendas de bancadas estaduais, analisando como, por intermédio delas e a partir da atuação dos seus representantes no Legislativo nacional, as unidades federativas disputam os recursos orçamentários distribuídos discricionariamente pelo Executivo federal.

A relevância desse tema fica evidente quando se tem em mente que a maior parte dos recursos alocados através das emendas orçamentárias destina-se a despesas de investimento, o que, devido à redução da capacidade de investir dos governos estaduais – resultado do ajuste fiscal dos anos 1990 – transformou as emendas em um alvo cobiçado e extremamente disputado pelas bancadas. Assim, na medida em que cabe predominantemente ao Poder Executivo nacional decidir como será feita a distribuição desses recursos entre os estados, algumas das questões que norteiam a discussão realizada neste trabalho são: quais os critérios utilizados pelo governo central para alocar territorialmente os recursos federais distribuídos via emendas de bancada? Os diferentes estados brasileiros, através de suas bancadas no Congresso, apresentam a mesma capacidade para captar esses recursos? Quais unidades

federativas são favorecidas e quais são preteridas no processo de execução das emendas de bancada?

Conforme já foi mencionado, a discussão dessas questões será feita a partir da perspectiva analítica do federalismo fiscal e do presidencialismo de coalizão, de modo que, em uma dimensão mais ampla, também são questões que orientam este trabalho: o que a distribuição de recursos provenientes de emendas bancadas diz sobre a relação entre União e estados no Brasil? E sobre o a relação entre Executivo e Legislativo?

Indo ao encontro de outras análises em torno do tema das relações intergovernamentais no Brasil (RODDEN e ARRETCHE, 2004; SOARES e NEIVA, 2010), as dimensões explicativas consideradas neste trabalho são de natureza político-institucional e sócio-econômica. No primeiro caso, destacamos os efeitos da competição político-partidária sobre o volume de recursos federais captados pelos estados, debatendo em que medida as unidades federativas cujas elites (governador e representantes no Congresso) pertencem, em sua maioria, a partidos da base aliada são privilegiados pelo governo em relação aos demais. Por outro lado, a partir da dimensão sócio-econômica buscaremos avaliar o quão sensível às desigualdades regionais existentes no país é a União, ressaltando os efeitos redistributivos ou concentradores advindos das decisões por ela tomadas.

Para subsidiar a análise realizada neste trabalho, utilizamos o método quantitativo, o qual é empregado de modo a mensurar a relação estatística entre a distribuição territorial *per capita* dos recursos federais executados via emendas de bancada e as variáveis que compõem cada uma das dimensões explicativas acima apresentadas (político-institucional e sócio-econômica).

Organizadas em um banco de dados, as informações a serem utilizadas foram colhidas a partir de publicações disponibilizadas por órgãos oficiais, como Sistema de Informação sobre Orçamento Público do Senado Federal (Siga Brasil/Senado Federal), Câmara dos Deputados, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Quanto ao intervalo temporal da pesquisa, foi considerado o período de 2003 a 2008, que abrange seis dos oito anos de governo do presidente Lula. A escolha desse período deve-se à disponibilidade dos dados referentes à execução de emendas orçamentárias na base Siga Brasil/Senado Federal, bem como à existência de trabalho de natureza semelhante que contempla a análise de anos anteriores (Melo, 2004).

A dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro, delineamos os debates em torno dos principais elementos que compõem o marco analítico da pesquisa: 1) um federalismo fiscal que estimula a competição entre as unidades federativas no âmbito do processo orçamentário 2) um sistema presidencialista em que a governabilidade é garantida pela formação de coalizões, e que tem como importante característica a preponderância do Poder Executivo, o qual é detentor de um forte controle sobre o processo orçamentário. O Objetivo é mostrar como esses dois debates se integram para formar um quadro que permite entender o modo como recursos federais são territorialmente distribuídos no Brasil.

Já no capítulo 2, apresentamos o processo orçamentário no Brasil pós-1988, descrevendo as regras e etapas que o integram, bem como os instrumentos que promovem a intermediação financeira entre o governo federal

e as unidades federativas. Neste capítulo, será dado destaque à atuação do Poder Legislativo na política orçamentária e especialmente à atuação das bancadas na disputa por recursos para seus estados.

O capítulo 3 traz uma primeira discussão empírica em torno de dados coletados, descrevendo as características mais relevantes do processo de execução de emendas de bancada no período 2003 – 2008. Nesse sentido, apresentamos a perfil das emendas executadas, o volume total de recursos pagos pela União, o desempenho geral e *per capita* das unidades federativa na captação dos recursos distribuídos, e a possível relação desse desempenho com importantes indicadores de natureza política e socioeconômica.

Por fim, no quarto capítulo, apresentamos uma discussão metodológica mais profunda e apresentamos e debatemos os resultados advindos dos testes estatísticos realizados, analisando em que medida eles corroboram ou não as hipóteses sustentadas. Nas considerações finais, apresentamos a síntese dos principais achados e apontamos os possíveis desdobramentos produzidos pelas questões levantadas por este trabalho.

1. Federalismo fiscal e intervenção legislativa no processo orçamentário brasileiro

A política orçamentária brasileira, após a promulgação da Constituição de 1988, passou a ser orientada por três instrumentos legais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas três leis, que serão tratadas mais detalhadamente no capítulo seguinte, são iniciadas no Executivo e em seguida são remetidas à apreciação do Congresso Nacional, que dispõe da prerrogativa de apresentar emendas ao projeto original do Executivo. Posteriormente, o projeto retorna ao Executivo, onde o presidente pode vetar ou sancionar as alterações feitas pelos parlamentares. Por fim, na fase de execução do orçamento, o Poder Executivo tem autonomia para efetivar ou não as propostas contidas na Lei Orçamentária.

É importante ressaltar que embora o Executivo seja o ator protagonista nas fases de elaboração e execução do orçamento, a possibilidade de interferir na alocação dos gastos nacionais fortaleceu o Poder Legislativo enquanto instituição política na atual ordem democrática, transformando-o em arena estratégica dentro do processo orçamentário. São cinco as vias pelas quais o Legislativo pode interferir na proposta orçamentária: emendas individuais, emendas de bancada estadual, emendas de comissão, emendas das mesas diretoras da Câmara e do Senado e emendas de relator. Dentre essas cinco modalidades de emendas orçamentárias, as de bancada estadual destacam-se por dois motivos: 1) a elas é destinado mais da metade do montante total de recursos gastos com a execução de emendas parlamentares (FIGUEIREDO e

LIMONGI, 2008) e 2) elas são responsáveis pelo acirramento do conflito federativo na medida em que, por seu intermédio, os representantes dos estados no Congresso Nacional competem pela captação de recursos controlados pela União.

Assim, dada a relevância das emendas de bancada dentro do processo orçamentário brasileiro e o seu impacto sobre a dinâmica federativa do país, pode-se colocar as seguintes questões: ao alocar recursos por meio de emendas de bancada, quais são os estados favorecidos e quais são os preteridos pela União? Quais são os fatores de natureza político-institucional e sócio-econômica que ajudam a explicar o desempenho diferenciado das bancadas estaduais na obtenção de recursos da União?

Este capítulo tem como objetivo apresentar o enquadramento analítico que servirá como base para a reflexão das questões acima levantadas. Nesse sentido, dois debates de relevância para a compreensão do processo orçamentário brasileiro no contexto pós-1988 serão apresentados: na primeira parte do capítulo discutimos o arranjo federativo vigente no país, com destaque para as questões referentes ao federalismo fiscal. Já na segunda parte do capítulo destacamos as interpretações em torno do papel do Poder Legislativo dentro do sistema presidencialista brasileiro e especialmente as suas relações com o Executivo. Nesta parte, daremos realce às abordagens que identificam os recursos orçamentários como um componente estratégico na interação entre ambos os poderes. Por fim, na conclusão do capítulo apresentamos o modo como esses dois debates se complementam na composição de um quadro analítico coerente para a investigação das questões que norteiam este trabalho.

1.1 O Federalismo como forma de organização territorial do poder no Estado: considerações sobre e caso brasileiro

O federalismo é um arranjo institucional que organiza as relações territoriais de poder entre um determinado centro político (União) e as partes do território por ele jurisdicionadas (unidades federativas). Nessa relação entre diferentes esferas de poder, cada ente constitutivo da federação tem autonomia para defender seus interesses e expressar suas especificidades, ao mesmo tempo em que tem de cooperar com as demais esferas de governo e se submeter às regras definidas para o conjunto da federação. Em outras palavras, os sistemas políticos federativos são marcados pela dupla autonomia territorial de poder, de modo que ambos os níveis de governo (o central e o descentralizado) têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e as mesmas pessoas (SOARES, 1997).

No que se refere à origem, Stepan (1999) classifica as federações segundo dois modelos: 1) *come together*: unidades autônomas e independentes entre si constituem uma União a fim de fortalecerem-se mutuamente (exemplo: Estados Unidos) e 2) *hold together*: países em que a unidade é anterior à descentralização e a federação emerge para responder às demandas por autonomia das partes constituintes, em alguns casos isto significa afastar a ameaça de desagregação (exemplo: Índia).

É importante ressaltar que, assim como as confederações e os sistemas unitários, o federalismo refere-se ao modo como o poder político é distribuído dentro de um determinado espaço territorial, sendo que a diferença entre estes três arranjos está na maior centralização ou descentralização política. Assim, enquanto os sistemas unitários são marcados pela forte

centralização do poder e pelo total controle da autoridade política pelo governo central, nas confederações são as instâncias descentralizadas que detêm o poder, ao passo que a autoridade do governo central é tênue e instável. Por outro lado, nas federações há um maior equilíbrio no que se refere ao controle do poder político entre o governo central e as subunidades territoriais, de modo que esse tipo de sistema pode ser considerado uma solução intermediária entre os extremos da centralização e da descentralização.

De acordo com Soares (1997), algumas das condições necessárias ao funcionamento dos sistemas federativos são:

a) Divisão territorial do poder em várias subunidades, visando garantir efetiva autonomia das unidades federativas em relação ao poder central. No âmbito institucional, esta divisão territorial da autoridade política deve ser traduzida pela presença de poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em pelo menos dois níveis de governo.

b) Sistema bicameral, com a representação das subunidades federadas junto ao governo federal através de uma segunda câmara legislativa: o Senado. Sua importância nos sistemas federativos é a de favorecer as negociações entre os níveis nacional e subnacional de poder, além de favorecer o *checks and balances* institucional.

d) Existência de uma Suprema Corte de justiça responsável pela regulação de conflitos e pela manutenção da ordem federal. Tal órgão deve estar acima dos interesses representados pelos entes federativos a fim de ter legitimidade no julgamento dos conflitos relativos às demandas territoriais.

e) Definição de competências (administrativas e fiscais) das esferas de governo, de modo que todos os entes federativos tenham um mínimo de

autoridade para decidir sobre a gestão de políticas públicas, finanças e legislação concernentes à sua área de jurisdição.

f) Autonomia de cada ente federado para constituir seus governos. Esta autonomia é um dos requisitos mais importantes para a existência de uma federação efetiva (RIKER, 1964) e expressa-se não apenas na existência de eleições livres em todos os níveis de governo, mas, sobretudo, pela presença de um sistema partidário descentralizado que seja capaz de captar e representar os diversos interesses presentes no âmbito da federação.

1.1.1 O federalismo fiscal

Conforme discutido acima, uma das condições necessárias para a existência de um sistema federativo é a presença de algum grau de descentralização no que se refere à autoridade política, legislativa, administrativa e fiscal. Para os fins pretendidos neste trabalho, interessa-nos analisar a descentralização no âmbito fiscal, que constitui o assunto dessa seção.

O modo como se dá a repartição dos recursos e dos gastos governamentais no âmbito de uma federação recebe o nome de federalismo fiscal, cujo objetivo é regular as relações intergovernamentais de caráter financeiro, garantindo uma efetiva autonomia fiscal para todos os níveis governamentais.

As abordagens clássicas do federalismo fiscal (MUSGRAVE, 1980; OATES, 1972) ressaltam que, visando uma maior eficiência econômica e a minimização das perdas financeiras provocadas pelas disputas fiscais, a distribuição das competências tributárias no âmbito de uma federação deve ser feita levando-se em conta a mobilidade das bases de tributação. Com isso,

argumenta-se que as tributações sobre o consumo e sobre as bases fisicamente imutáveis (propriedade) deveriam ser responsabilidade das esferas descentralizadas de poder, o que inibiria o deslocamento dos agentes econômicos entre as diferentes partes do território com o intuito de auferir vantagens tributárias. Por outro lado, o governo central deveria responsabilizar-se pela tributação da renda e de outros bens fisicamente mutáveis: o estabelecimento de regras e taxas únicas para todo o território nacional reduziria os riscos da emergência de guerras fiscais entre as diferentes subunidades nacionais.

Os teóricos do federalismo fiscal argumentam ainda que, ao prover as esferas subnacionais de autonomia financeira, a descentralização das competências tributárias assegura que uma série de tributos seja gerida de maneira mais eficaz, já que tais governos estão mais próximos das demandas da população. Ademais, a descentralização favoreceria maiores graus de *accountability* fiscal, o que significa que os contribuintes teriam melhores condições de acompanhar o modo como os impostos pagos ao governo são empregados, gerando incentivos para que os gestores públicos trabalhem de maneira mais eficiente.

No entanto, Rezende (2001) ressalta que as diversidades sócio-econômicas, administrativas e culturais que em geral caracterizam os estados federativos não permitem acomodar as necessidades financeiras dos entes federativos às proposições das teorias clássicas. Nesses casos, a implantação de mecanismos de transferências – nos quais parte das receitas arrecadadas por um ente federado é repassada a outros, por intermédio da União – pode representar uma boa solução:

Quando as desigualdades regionais são grandes, o equilíbrio entre a repartição de competências e a autonomia federativa depende de um eficiente sistema de transferências compensatórias, capaz de equilibrar o interesse dos estados mais desenvolvidos, que preferem mais autonomia para tributar, e os dos estados mais atrasados, que necessitam completar suas fracas possibilidades de arrecadação com transferências promovidas pelo poder central (REZENDE, 2001: 186)

É importante ressaltar, contudo, que a contrapartida de um sistema tributário marcado por um grande volume de transferências intergovernamentais compensatórias pode levar, de acordo com certas interpretações, a um sistema financeiro menos eficiente e mais desequilibrado:

As transferências intergovernamentais promovem a subvalorização dos custos dos bens públicos locais, levando a uma provisão ineficiente, isto é, excessiva em relação àquela que se produziria no caso em que os impostos locais financiam a totalidade dos bens públicos oferecidos localmente. [...] A menor correspondência entre a carga de impostos e a provisão de bens públicos locais provoca a separação entre o imposto e as decisões de gasto público. Como as transferências intergovernamentais compensatórias são financiadas por impostos federais, cria-se a percepção de que o custo dos bens públicos locais pode ser financiado por contribuintes não locais (BLANCO COSSIO, 1996: 21)

Nesse sentido, se por um lado os repasses intergovernamentais podem amortecer as desigualdades territoriais no âmbito de um sistema federativo, por outro, eles podem provocar distorções e diminuir os graus de *accountability* fiscal, gerando incentivos para a expansão dos gastos das unidades receptoras e a diminuição dos seus esforços em arrecadar receitas próprias.

A conclusão daí decorrente é de que a descentralização das finanças no âmbito de uma federação é uma tarefa complexa, na qual o sistema tributário, a capacidade de gestão dos entes federativos e as heterogeneidades territoriais devem ser levados em conta e organizados de modo a minimizar as perdas e os conflitos internos. A desordem fiscal do Brasil da década de 1980 e início dos anos 90 é uma ilustração adequada dos efeitos negativos advindos

de um processo de descentralização feito de modo a subestimar os fatores acima mencionados, conforme se discutirá adiante.

1.1.2 O federalismo fiscal no Brasil

O federalismo foi instituído no Brasil através do Decreto nº 1 de 1889, durante o governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca. Com a promulgação da primeira constituição republicana do país, em 1891, o sistema federal foi ratificado, conferindo expressão aos interesses territoriais latentes desde o período colonial (CARVALHO, 1998). A partir de então, as Constituições subseqüentes (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) reafirmaram o federalismo como meio de vinculação entre o governo central e as unidades territoriais, sendo que, em cada contexto, o arranjo federativo apresentou características distintas, alternando períodos de maior e menor descentralização (CAMARGO, 2001).

No que se refere ao federalismo brasileiro atual, inaugurado pela Constituição de 1988, pode-se dizer que suas principais características institucionais são: a) três níveis autônomos de governo: União; 26 estados e 1 Distrito Federal; e 5565 municípios; b) poderes Executivo e Legislativo nos três níveis, e Judiciário na União e nos estados; c) representação dos estados no Legislativo nacional por meio de um Senado, no qual cada unidade federativa conta com três representantes; e d) existência de um Supremo Tribunal Federal (STF), responsável por julgar os conflitos envolvendo entes federados.

No que se refere especificamente ao federalismo fiscal do período pós-1988, os dois principais elementos que o compõem são: o de transferências intergovernamentais e o sistema tributário descentralizado. No caso das transferências intergovernamentais, pode-se destacar:

A) Transferências dos estados aos municípios:

- i. Transferências constitucionais: os governos estaduais são obrigados a transferir 25% do que arrecadam com o ICMS aos seus municípios, observando os níveis de atividade industrial e comercial.
- ii. Transferências voluntárias: são repasses efetuados pelos governos estaduais em favor dos municípios, realizados mediante convênios e acordos, tendo como finalidade a realização de obras e/ou serviços.

B) Transferências da União a estados, municípios e Distrito Federal:

- i. Transferências constitucionais: são recursos provenientes de parte do que o governo federal arrecada com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), sendo utilizados para a composição de fundos a serem repartidos entre as subunidades de governo, segundo critérios redistributivos. Algumas das principais formas de transferências constitucionais de recursos da União são: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX).
- ii. Transferências voluntárias: são recursos correntes ou de capital transferidos a outros entes da Federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de

determinação constitucional, legal ou destinados ao Sistema Único de Saúde.

A operacionalização das transferências voluntárias é, em regra, viabilizada por meio de convênios ou contratos de repasses, tendo como condição necessária o pagamento de uma contrapartida financeira por parte do ente beneficiado, conforme seu tamanho populacional e localização regional. O valor da contrapartida é definido anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto ao atual sistema tributário brasileiro, seus principais contornos foram definidos pela Constituição de 1988, que distribuiu as competências tributárias da seguinte forma:

Tabela 01

Distribuição das competências tributárias entre os entes federativos a partir da Constituição de 1988

Tributos municipais	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Transmissão <i>inter vivos</i> de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos (ITBI)
Tributos estaduais	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão <i>causa mortis</i> ou Doação de Bens e Direitos (ITCD)
Tributos federais	Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Exportação (IE), Imposto sobre Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), Imposto Territorial Rural (ITR)

Fonte: REZENDE, 2001a.

Em relação ao volume de recursos tributários controlados por cada ente federativo, observou-se uma forte descentralização de receitas federais em direção dos estados e, principalmente, dos municípios, conforme observa-se na Tabela 02 abaixo:

Tabela 02

**Distribuição percentual de recursos tributários entre os três entes federativos
(1980, 1988 e 1997)**

	União	Estados	Municípios
1980	69,2	22,2	8,6
1988	62,3	26,9	10,8
1997	56,4	27,5	16,1

Fonte: ABRUCIO, 1999: 15

A descentralização tributária ilustrada pelos dados acima pode ser interpretada como uma conseqüência da identificação, difundida ao longo dos anos 1980, entre redemocratização e descentralização federativa, com destaque para a descentralização de recursos financeiros. Essa identificação teve impactos consideráveis sobre os trabalhos da Assembleia Constituinte, durante a qual formou-se, de um lado, um grupo composto por estados desenvolvidos das regiões Sul e Sudeste, interessados em aumentar sua capacidade de arrecadação própria e, de outro lado, uma coalizão composta pelos estados menos desenvolvidos, desejosos de aumentar as transferências federais para os cofres estaduais. Em comum, ambos os grupos tinham o interesse em ampliar suas receitas, o que efetivou-se com a Reforma Tributária levada a cabo na Constituição de 1988 (KUGELMAS, 2001; ARRETCHE, 2005).

A força das demandas por descentralização de competências tributárias evidenciou-se, por exemplo, no fato de que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) - maior imposto nacional e responsável por cerca de 25% do que é arrecado no país - não apenas continuou sob responsabilidade estadual, como teve sua base de tributação

ampliada¹. Além disso, Versano (1997) ressalta que, apesar de a Lei Complementar nº24 de 1975 determinar condições específicas para a concessão de incentivos relacionados ao ICMS², na prática, os estados passaram a decidir de forma autônoma e unilateral sobre a isenção de tal imposto, o que ampliou ainda mais o poder das unidades federativas no plano fiscal.

A maior autonomia dos estados em relação ao ICMS beneficiou principalmente os estados ricos, já que o montante arrecadado de tal tributo é proporcional ao nível de atividade econômica. No entanto, os estados menos desenvolvidos também foram beneficiados com a outra forma de descentralização de recursos, já que as alíquotas dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) – cujos critérios de rateio são fortemente redistributivos – foram reajustadas, ampliando o montante de transferências constitucionais da União para as subunidades nacionais.

É importante ressaltar que, apesar da marcada descentralização de recursos nos anos 80, as esferas subnacionais de governo continuaram empenhadas na busca por mais recursos econômicos, utilizando-se da autonomia adquirida para conseguir vantagens no plano fiscal. Abrucio (1998) destaca uma série de medidas econômicas dos governos estaduais que, tomadas de maneira unilateral, acabaram produzindo impactos negativos para toda a federação, podendo-se destacar: 1) as fortes pressões inflacionárias

¹ Os impostos sobre eletricidade, produtos minerais, combustíveis e lubrificantes, serviços de comunicação e transporte foram incorporados à base de tributação do ICMS – até então denominado ICM – transformando-o em Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ARRETCHE, 2005).

² Dentre as condições previstas pela Lei, destaca-se: a necessidade de anuência do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ) e o respaldo de todas as unidades federativas nele representados.

resultantes do modo como os governos estaduais legislavam em relação ao ICMS por meio do aumento constante das alíquotas 2) os déficits fiscais advindos do uso político e particularista dos bancos estaduais como fonte de empréstimos para os executivos estaduais e 3) o endividamento desenfreado das unidades federativas. Nesse último caso, deve-se ressaltar que, por diversas ocasiões, a União tentou facilitar o pagamento das dívidas estaduais através de acordos e negociações com os estados; porém, na maior parte das vezes, as unidades federativas davam calotes e descumpriam os acordos firmados:

Diversas negociações foram feitas e, com raras exceções (basicamente, Ceará e Santa Catarina), a grande maioria dos estados não cumpriu sua parte nos acordos. À primeira vista, o “pato” foi pago integralmente pela União; contudo, um dos efeitos destes calotes era o aumento da taxa de juros, processo que afetava a todos os estados. Assim, o que parecia racional para cada um dos governos estaduais, era irracional para o conjunto deles, notando que os mais desfavorecidos seriam exatamente os que cumprissem sua parte no pagamento da dívida. A lógica predatória, portanto, prejudica a todos, porém faz dos estados *rent-seeking*, relativamente, os menos prejudicados (ABRUCIO, 2003: 17)

Outro exemplo de como a descentralização de recursos do período pós-redemocratização produziu efeitos negativos sobre o sistema fiscal brasileiro refere-se à chamada guerra fiscal entre os estados, cuja emergência está relacionada ao amplo grau de autonomia fiscal assumido pelos estados, sobretudo em relação ao ICMS, sem mecanismos eficazes de coordenação tributária entre eles. Assim, interessados na atração de investimentos para seu território, os governos estaduais passaram a competir entre si buscando oferecer as condições mais atraentes ao capital privado, usando como instrumentos: a isenção ou redução das alíquotas de ICMS, a doação de terras, a realização de obras de infra-estrutura, a concessão de créditos, o fornecimento gratuito de serviços de água e eletricidade, dentre outros.

No Brasil dos anos 1990, a guerra fiscal desenvolveu-se em três frentes principais: 1) as indústrias de alta tecnologia, responsáveis pela emergência de disputas envolvendo o estado de São Paulo, que, em diferentes contextos, entrou em competição com Minas Gerais, Paraná, Bahia e Amazonas; 2) a agroindústria, que fez emergir disputas envolvendo Minas Gerais e Goiás; 3) a indústria automobilística, cujo conflito mais conhecido ocorreu entre o Rio Grande do Sul e Bahia, em torno da instalação da fábrica da Ford. Nessa ocasião, os baianos “cobriram a oferta” proposta pelo governo gaúcho para a instalação da montadora de automóveis, que desistiu do contrato com o Rio Grande do Sul e optou por instalar-se na Bahia. As disputas entre os governos da Bahia e do Rio Grande do Sul em torno do investimento da Ford não se restringiram aos dois estados, mas acabaram envolvendo também a União e os demais estados, que, de acordo com os seus interesses específicos, tomaram posições distintas em relação ao conflito (DULCI, 2002).

Nesse sentido, o que se conclui a partir do exposto é que, embora a descentralização de recursos fosse uma demanda legítima e pertinente ao longo da década de 1980, a sua efetivação deu-se de maneira desordenada e com conseqüências perversas para o sistema tributário e fiscal brasileiro, bem como para as relações federativas de um modo mais amplo.

A reversão desse quadro de descentralização de recursos e de crise fiscal teve vigência principalmente a partir do Plano Real, ao final do governo Itamar Franco (1992-1994), e ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando o governo federal tomou medidas centralizadoras que impactaram o federalismo fiscal brasileiro em três frentes principais: a) crescente imposição de restrições às prerrogativas de gastos dos

governos estaduais b) responsabilização fiscal e c) ampliação dos recursos sob responsabilidade do governo federal.

No que diz respeito à redução das prerrogativas dos governos subnacionais, teve destaque o aumento da vinculação das receitas estaduais e municipais a determinados tipos de despesas, como o pagamento das dívidas contraídas pelos governos e o investimento em políticas públicas de áreas específicas. Assim, no caso da saúde, por exemplo, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, estipulou que, a partir daquele ano, 7% das receitas estaduais e municipais deveriam ser investidas em saúde, sendo que, até 2004, o percentual de vinculação deveria crescer para 12%, no caso dos estados, e 15%, no caso dos municípios. Já na área da educação, criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundef), em 1996, que estabeleceu que 15% das receitas já destinadas à educação passariam a compor um fundo que, em cada subunidade nacional, seria distribuído na proporção do número de alunos matriculados anualmente na respectiva rede de ensino. Além disso, definiu-se também que pelo menos 60% dos recursos do fundo deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Outra medida importante no que tange à restrição da autonomia fiscal dos estados deu-se por meio de definição de um teto para os gastos com a folha de pagamento. A Lei Camata (Lei Complementar nº82/95), que regulamenta tal restrição, foi aprovada em 1995, prevendo que, a partir de 1999, os governos subnacionais que destinassem mais de 60% de suas

receitas para o pagamento de pessoal seriam punidos com a retenção de fundos federais.

No âmbito financeiro, a perda de autonomia fiscal por parte das unidades federativas teve como episódio principal a privatização dos bancos estaduais por meio do Programa de Redução do Setor Público no Setor Financeiro (Proes), em vigor a partir de 1997. Com isso, os governos estaduais perderam uma de suas principais fontes de empréstimo, tendo como recompensa a renegociação de suas dívidas junto ao governo federal, que, por sua vez, impôs metas e estabeleceu punições para evitar calotes dos entes subnacionais.

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101, de 2000), engendrou outra importante restrição à liberdade dos governos estaduais e municipais na gestão e alocação dos recursos. Por meio dessa lei, foram tomadas medidas visando inibir a irresponsabilidade financeira de todos os níveis de governo, como a adoção de limites rígidos para o endividamento e para a renúncia fiscal. Ademais, com o intuito de produzir maior transparência na gestão das finanças públicas, todos os entes federados passaram a ser obrigados a apresentar seu planejamento orçamentário anual, comprovando o equilíbrio entre suas receitas e seus gastos. As despesas com pessoal também foram minuciosamente regulamentada pela LRF, que estabeleceu que a folha de pagamento dos três níveis de governo não poderia ultrapassar os limites por ela determinados. Para os entes federativos cujas despesas com pessoal e cujo nível de endividamento ultrapassavam os limites fixados, foram estabelecido prazos para regularização da situação. A principal punição prevista na LRF para os entes que descumprissem as determinações

nela contidas foi a vedação do recebimento de transferências voluntárias; contudo, a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal (Lei nº10.028 de 2000) estabeleceu outras penalidades mais rígidas para as autoridades envolvidas na gestão irresponsável das finanças públicas.

Com relação à ampliação das receitas federais, as principais medidas tomadas pelo governo federal incidiram sobre as contribuições sociais, cuja importância estratégica reside no fato de serem de responsabilidade exclusiva da União, não estando sujeitas à repartição com os estados e municípios. Com isso, a partir de 1994, as contribuições sociais cresceram em número e tiveram suas alíquotas reajustadas de modo a promover uma considerável ampliação da arrecadação do governo federal. De acordo com Samuels (2003), entre 1990 e 2001, as contribuições sociais passaram de 27,2% para 46,7% da receita da União. Já Castro, Ribeiro e Duarte (2008) destacam que, entre 1995 e 2005, o aumento da arrecadação das contribuições sociais produziram um significativo efeito sobre a ampliação da carga tributária no Brasil.

Dentre as contribuições criadas no período pós-redemocratização, destaca-se: o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF)³, instituído em 1993; a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), instituída em 2001; a Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público (CPSS), instituída em 2003. Essas contribuições vieram a se juntar a outras pré-existentes, como a Contribuição para os Programas de Integração Social e Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a

³ Em 1997, o IPMF passou a se chamar Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), tendo sido extinto dez anos depois por decisão do Senado Federal.

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), cujas alíquotas sofreram importantes reajustes entre os anos de 1996 e 1998.

Além das contribuições sociais, a União buscou se fortalecer no plano fiscal por meio da ampliação do montante de recursos sem vinculação à sua disposição. Nessa direção, a Emenda Constitucional nº10 de 1994, criou o Fundo Social de Emergência (FSE)⁴ autorizando a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais para a formação de um fundo que, por ser constituído de recursos livres, proporcionaria maior flexibilidade na alocação de recursos por parte da União.

É importante ressaltar que o êxito do governo federal na contenção do processo de descentralização, ilustrado pelas ações acima apresentadas, não significou que os governos subnacionais, especificamente os estados, tenham abandonado a busca pela ampliação do seu poder fiscal. Pelo contrário, as restrições às prerrogativas fiscais dos estados fizeram com que os atores políticos estaduais passassem a buscar os recursos necessários à realização de investimentos e políticas públicas em outras arenas, como o Orçamento Geral da União (AGU).

Assim, na medida em que a intervenção das unidades federativas no processo orçamentário nacional tem como importante mecanismo a atuação dos seus representantes no Congresso Nacional, discutiremos, na próxima seção, o papel do Poder Legislativo na política brasileira, assim como as suas relações com o Poder Executivo.

⁴ Em 1997, o FSE passou a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, Desvinculação de Receitas da União (DRU).

1.2 O Poder Legislativo no presidencialismo brasileiro: implicações sobre o processo orçamentário

A Constituição de 1988 converteu o Congresso Nacional em um ator relevante na política orçamentária brasileira, dando a ele a importante prerrogativa de intervir no planejamento orçamentário (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na alocação dos recursos propriamente ditos (Lei Orçamentária Anual). Entretanto, para se ter uma noção de qual é a verdadeira influência do Congresso no processo orçamentário, é preciso entender o papel do Poder Legislativo na política brasileira em um sentido mais amplo, o que é alvo de intenso debate entre diferentes abordagens interpretativas.

1.2.1 Abordagens em torno da atuação do Poder Legislativo no presidencialismo brasileiro e de suas relações com o Executivo

Ao longo da década de 1990, a Ciência Política assistiu à emergência de uma importante discussão a respeito da estabilidade e do potencial democrático dos sistemas políticos presidencialistas. Entre os precursores desse debate, Juan Linz (1990) defendia que a governabilidade dos sistemas presidencialistas seria fortemente afetada pelo fato de haver duas eleições distintas e independentes para o Executivo e o Legislativo. Segundo o argumento, a ausência de vínculos eleitorais entre ambos os poderes teria como consequência a instabilidade política na medida em que, não tendo a obrigatoriedade de contar com o apoio dos parlamentares para permanecer no governo, o presidente – eleito diretamente pela população – teria estímulos para agir de maneira independente em relação ao Legislativo, o que implicaria em baixa coordenação entre Executivo e Legislativo e, conseqüentemente, em ingovernabilidade. Ainda de acordo com essa abordagem, a rigidez dos

mandatos, a tendência plebiscitária das eleições presidenciais e o personalismo político seriam outros desdobramentos negativos dos sistemas presidencialistas.

Em diálogo com essa interpretação, Mainwaring (1993) defende que não são os sistemas presidencialistas que produzem ingovernabilidade, mas sim a sua combinação com outros elementos institucionais, especificamente o multipartidarismo. De acordo com o autor, diferentemente dos sistemas presidencialistas bipartidários, em que o presidente tem grandes chances de contar com o apoio da maioria dos parlamentares, nos sistemas presidencialistas multipartidários são pequenas as chances de o partido que controla o Executivo contar com uma maioria parlamentar que forneça o apoio necessário para a aprovação de sua agenda no Congresso Nacional.

As contribuições recentes sobre o presidencialismo não enfatizaram suficientemente quão importantes são as combinações institucionais. A combinação entre presidencialismo e um sistema multipartidário fragmentado é especialmente desfavorável à emergência de um governo democrático eficaz. Em um sistema fragmentado, a probabilidade de ocorrerem impasses Executivo/Legislativo e paralisia decisória é particularmente alta. (MAINWARING, 1993: 69)

Shugart e Carey (1992), por sua vez, questionaram os argumentos de Linz ao ressaltar que o presidencialismo comporta uma série de variações, de modo que diferentes sistemas presidencialistas podem apresentar distintos graus de governabilidade, o que impede a realização de generalizações baseadas na dicotomia presidencialismo *versus* parlamentarismo. Nesse sentido, os autores ressaltam que para ter uma conclusão precisa da capacidade dos diferentes presidentes em aprovar sua agenda no Congresso é necessário levar em conta fatores como: a efetiva independência entre Legislativo e Executivo; os poderes legislativos do Presidente; e a fragmentação e disciplina partidárias.

No Brasil recém-democratizado do final da década de 1980 e início dos anos 90, o tema da governabilidade também foi objeto da atenção de muitos trabalhos preocupados com a capacidade das instituições políticas brasileiras em dar conta de solucionar os conflitos e desafios inerentes ao novo contexto político. Em um primeiro grupo de trabalhos, tiveram destaque as interpretações de cientistas políticos norte-americanos (AMES, 1995; MAINWARING, 1993, SAMUELS, 2000) que, em comum, apresentavam uma visão pessimista em relação à emergência de padrões de governabilidade na recém-instituída democracia. O motivo da desconfiança tinha como base as características das instituições políticas brasileiras: representação proporcional de lista aberta, sistema partidário fragmentado e com partidos indisciplinados, bicameralismo assimétrico e federalismo robusto. Destacavam, ainda, a combinação destas características (bicameralismo *mais* presidencialismo *mais* multipartidarismo *mais* federalismo *mais* representação proporcional) que geraria um sistema político excessivamente fragmentado e com muitos pontos de veto.

No que se refere especificamente ao papel do Poder Legislativo na política brasileira e suas relações com o Executivo, essas interpretações, de um modo geral, sustentavam que, guiados pelos incentivos particularistas provenientes das instituições políticas vigentes (especificamente a representação proporcional de lista aberta), os parlamentares agiriam, no âmbito do Congresso Nacional, visando unicamente os seus interesses pessoais e eleitorais, isto é, buscariam recursos e benefícios para as suas bases eleitorais, dando pouca atenção às políticas mais amplas e de interesse nacional. Além disso, por ser pautada na esfera estadual, a estrutura de

carreira dos parlamentares brasileiros seria responsável por deixá-los fortemente expostos à influência dos chefes dos executivos estaduais, comprometendo ainda mais o seu envolvimento e apoio às políticas de âmbito nacional (SAMUELS, 2000). Nesse cenário, agravado pela fragmentação e pela baixa disciplina partidária, o presidente da República não poderia confiar no apoio nem dos parlamentares do seu próprio partido e, com isso, encontraria sérios obstáculos para formar uma base de sustentação confiável no Congresso Nacional.

Numa perspectiva complementar, outros trabalhos ressaltaram que o conflito entre Executivo e Legislativo no Brasil seria agravado pela desproporcionalidade da representação dos estados nas duas Casas Legislativas. De acordo com essas interpretações, ao sobre-representar os interesses tradicionais e oligárquicos das elites dos estados pobres à custa das demandas modernizantes dos estados mais desenvolvidos (que são sub-representados) (SOARES, 2001), o sistema político vigente no país conferiria um caráter eminentemente conservador ao Congresso Nacional, opondo-o ao Executivo. Este, em decorrência da eleição majoritária para presidente da República, tenderia a defender demandas mais progressistas e mais afinadas aos interesses das regiões mais desenvolvidas no país, onde concentra a maior parte do eleitorado (KINZO, 1990). Com isso, além dos múltiplos pontos de veto e dos obstáculos inerentes ao desenho das instituições, a ingovernabilidade do sistema presidencialista brasileiro seria a consequência também da incompatibilidade entre um poder Legislativo conservador e paroquial, e um Executivo progressista e voltado para interesses mais amplos.

Na contra-mão dessa abordagem e tendo como foco a dinâmica interna das instâncias decisórias, Figueiredo e Limongi (1999 e 2007) constataram que as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil pós-1988 têm sido marcadas pela existência de coalizões governistas estáveis, compostas por partidos disciplinados e capazes de fornecer a sustentação necessária para a aprovação da agenda do Executivo. Além disso, em contraposição à ideia de que o presidente é refém dos interesses particularistas e localistas dos parlamentares, os autores evidenciam que, de um modo geral, o Executivo domina o processo legislativo e consegue obter altas taxas de sucesso na aprovação de seus projetos.

Por trás dessas constatações encontram-se três elementos institucionais do período pós-1988: o aumento das prerrogativas legislativas do presidente da República, a força das lideranças dos partidos majoritários nos processos internos do Legislativo, e a concentração de recursos políticos e financeiros no Executivo. De acordo com os autores, com a Constituição de 1988, determinados poderes do presidente – muitos dos quais remanescentes do período autoritário – como a possibilidade de editar medidas provisórias, de propor emendas constitucionais, de pedir urgência na votação dos projetos de sua iniciativa e de iniciar projetos nas áreas administrativa, tributária e orçamentária colocaram o Executivo em uma posição privilegiada no que se refere à agenda legislativa.

No interior do Congresso Nacional, a força do Executivo é respaldada pela atuação dos líderes partidários, que, mediante o uso dos vários poderes

que concentram⁵, conseguem inibir o comportamento particularista dos parlamentares e reduzir o seu poder de barganha individual. A consequência disso seria uma maior disciplina partidária que viabilizaria a construção de coalizões estáveis e favoráveis à governabilidade.

Nesse sentido, opondo-se às abordagens mais pessimistas em relação à possibilidade de haver governos estáveis em sistemas políticos que combinam presidencialismo e multipartidarismo, Figueiredo e Limongi (1999) evidenciaram que a dinâmica governativa vigente no Brasil assemelha-se à dos sistemas parlamentaristas, tidos como favoráveis à governabilidade. Isso ocorre, segundo os autores, porque a distribuição das pastas ministeriais e de outros cargos do Poder Executivo é feita de modo a constituir uma base de sustentação do governo no Congresso, operando como uma espécie de alicerce do chamado presidencialismo de coalizão. Neste, a correspondência entre os partidos da base governamental e os da base legislativa permite que haja coordenação entre o governo e a sua coalizão parlamentar, a qual assegura o apoio necessário à aprovação das propostas do Executivo:

[...] o sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas. Os presidentes “formam o governo” da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo. As linhas que dividem parlamentarismo e presidencialismo não são tão rígidas como a literatura afirma (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999: 101).

Em diálogo com a abordagem de Figueiredo e Limongi, muitos trabalhos posteriores a respeito do comportamento parlamentar e das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil têm acrescentado e problematizado aspectos

⁵ Dentre outras coisas, os líderes controlam as indicações de deputados para as Comissões, o tempo de tribuna que usam e representam a sua bancada na escolha da pauta e do cronograma legislativo. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999)

importantes em torno dos argumentos defendidos por esses autores. Ao comparar o relacionamento do presidente da República com a Câmara dos Deputados nos dois períodos democráticos da história política brasileira (1946-1964 e 1988 em diante), Santos (1997) constatou que, a despeito das macro-instituições políticas (o presidencialismo, o multipartidarismo e o sistema eleitoral com voto proporcional de lista aberta) terem sido mantidos, o sistema democrático pós-1988 é muito mais favorável à governabilidade do que o anterior. Isso significa que não apenas os presidentes atuais têm mais sucesso de aprovação de suas agendas, mas também que as médias de disciplina e coesão partidárias têm sido mais elevadas do que na República de 46. Corroborando as análises de Figueiredo e Limongi, o autor ressalta que a explicação para a maior estabilidade política do período atual está relacionada às mudanças ocorridas na dinâmica do processo decisório, especificamente na ampliação do poder de agenda do presidente e de sua capacidade de intervir no processo legislativo:

O Executivo pode, atualmente, pedir, de maneira unilateral, urgência para a tramitação de seus projetos. Possui, além do mais, monopólio sobre a emissão de projetos que fixem o efetivo das Forças Armadas e aqueles de natureza financeira. [...] Os recursos de agenda podem afetar positivamente a tendência majoritária na Câmara em favor das pretensões presidenciais. Por isso, a defesa, neste artigo, do argumento institucionalista, mas não no sentido macro, que faz menção unicamente a variáveis estruturais do sistema político. Defendo o argumento que mudanças nas regras que regulam o processo decisório, e não as instituições que formam a *pólis*, foram determinantes para a alteração da relação Executivo/Legislativo. (SANTOS, 1997: *Online*)

Amorim Neto e Santos (2002, 2003), ao analisarem a produção legislativa brasileira entre 1985 e 1999, procuraram compreender em que medida a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil seria caracterizada por uma divisão do trabalho segundo a qual ao primeiro seria delegada a

responsabilidade pelas políticas de alcance nacional, ao passo que os parlamentares dedicar-se-iam prioritariamente às políticas de interesse local, isto é, relacionadas às suas bases eleitorais. O que Amorim Neto e Santos observaram a esse respeito é que, além de a maior parte da produção legislativa dos deputados não se referir a problemas locais, os incentivos para a delegação de políticas de âmbito nacional ao Executivo só têm algum impacto sobre os parlamentares da base governista, já que, entre os opositoristas, o incentivo predominante é o de se valorizar os projetos de lei de abrangência nacional como forma de divulgar as posições não-governistas para as eleições futuras.

Estas constatações, ressaltam os autores, não permitem concluir que o Congresso Nacional seja blindado às práticas paroquiais. Pelo Contrário, se as leis iniciadas pelo Legislativo são em sua maioria relacionadas a questões nacionais, o mesmo não se pode dizer dos decretos parlamentares, cujos temas tratados são majoritariamente de abrangência local. Nesse sentido, Amorim Neto e Santos ressaltam que haveria uma concentração do paroquialismo legislativo em torno dos decretos, o que seria explicado por incentivos institucionais: o presidente não pode iniciar ou vetar decretos legislativos, que, sendo inteiramente produto da atuação parlamentar, não sofre os efeitos nacionalizantes advindos da ação do Executivo. Com isso, os autores concluem que a análise dos interesses (nacionais ou locais) e dos atores (partidos nacionais, bancadas estaduais, comissões ou parlamentares individuais) que predominam no Legislativo brasileiro deve necessariamente levar em conta cada uma das modalidades decisórias existentes.

A dicotomia *parochialismo versus universalismo* no âmbito do comportamento parlamentar também foi objeto da análise de Carvalho (2003). Este autor observou que apesar de as regras que organizam o processo decisório no Brasil pós1988 favorecerem a atuação dos partidos – o que supostamente neutralizaria os incentivos distributivistas produzidos pelo sistema eleitoral – a busca por remeter recursos para as bases eleitorais mostrou-se como um importante norteador da ação parlamentar. Contudo, ao contrário de Ames (2001), que associou os elementos da conexão eleitoral a resultados unicamente *parochialistas*, Carvalho salienta que, dependendo da localização regional, das características das bases eleitorais (classificadas em quatro tipos) e da filiação ideológico-partidária, a representação parlamentar pode adquirir contornos *universalistas* ou *localistas*. Desse modo, o autor conclui que para compreender adequadamente a dinâmica de funcionamento do Congresso brasileiro seria necessário levar em conta tanto os pressupostos partidários quanto os distributivistas.

1.2.2 As relações entre Executivo/Legislativo e o processo orçamentário

No que se refere às relações Executivo/Legislativo que se dão especificamente em torno do processo orçamentário, é possível identificar outro importante conjunto de abordagens que, em certa medida, constitui um desdobramento das posições dos diferentes autores em relação às questões acima levantadas. Nesse sentido, em um primeiro grupo de trabalhos pode-se destacar, por exemplo, a análise de Ames (2001) que, com base na suposta fragilidade das instituições políticas brasileiras, já discutida anteriormente, entende que a alocação do orçamento funciona como um meio de os parlamentares agirem *clientelisticamente* junto ao governo a fim de garantir a

realização dos anseios materiais de sua base eleitoral. Assim, a necessidade de apoio no Legislativo levaria o Executivo a ceder às chantagens de parlamentares oportunistas e a negociar, individualmente, a aprovação de recursos destinados às bases eleitorais de tais parlamentares, que, por sua vez, reforçariam os laços fisiológicos e clientelistas com os seus eleitores.

Partindo de uma abordagem diferente, Pereira e Mueller (2002) entendem que, a despeito das fragilidades institucionais, o governo consegue aprovar sua agenda no Congresso Nacional, o que seria explicado pelo forte controle do Executivo sobre o orçamento. Segundo os autores, as regras que organizam o processo orçamentário são extremamente favoráveis ao presidente, dando a ele total domínio sobre o desenrolar da execução orçamentária e, especialmente, sobre a execução de emendas individuais. Com isso, o Executivo deteria o controle de todo o processo e disporia dos instrumentos necessários para negociar, sem grandes custos, a realização de suas preferências junto à sua coalizão de apoio no Legislativo.

Em outras palavras, ao invés de um governo refém do fisiologismo dos parlamentares, Pereira e Mueller apresentam um Executivo forte que, em vista das prerrogativas orçamentárias de que dispõe, consegue manter a disciplina de sua base de sustentação parlamentar, recompensando-a com a execução de emendas individuais.

O Executivo pode escolher estrategicamente quais emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de terem sido aprovadas. Isso põe nas mãos do governo um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que lhe proporcionam durante o ano (PEREIRA e MUELLER, 2002: 282).

Numa perspectiva semelhante, Santos (2002) compara os dois períodos democráticos brasileiros e entende que os diferentes graus de governabilidade observados em ambos os contextos podem ser atribuídos, em certa medida, às prerrogativas orçamentárias que o presidente da República controla no regime democrático atual. De acordo com autor, apesar de nos dois períodos o Executivo ter a prerrogativa constitucional de iniciar a lei orçamentária, no regime de 1946 a 1964 os parlamentares dispunham de uma série de mecanismos para “driblar” as tentativas do presidente em impor suas preferências por meio da Lei Orçamentária, além de contarem com um amplo poder de criação de despesas:

os legisladores estavam autorizados a interpretar as demandas locais e a atendê-las mediante recursos orçamentários, por meio de operações de crédito com antecipação da receita ou pela aplicação de saldos (SANTOS, 2002: 242).

No contexto atual, pelo contrário, o Poder Executivo é quem ocuparia uma posição estratégica, mantendo praticamente o monopólio sobre assuntos distributivos.

Assim, segundo Santos, por não serem tão dependentes do Executivo para auferirem recursos para suas bases e por serem capazes de obter sucesso em barganhas individuais com o governo, os parlamentares do período anterior a 1964 tinham poucos incentivos para cooperarem com o Presidente e para atuarem de maneira partidária e disciplinada. O resultado disso era que, mesmo contando com coalizões extensas, o governo enfrentava grande dificuldade para aprovar sua agenda. Por outro lado, a concentração do poderes orçamentários sob controle do presidente no período pós-1988 faz com que os parlamentares, incapazes de obter sucesso por meio de barganhas

individuais, tenham interesse em seguir as instruções dos seus partidos e, por meio deles, fornecer o apoio que o governo necessita. Em contrapartida, o Executivo recompensa o apoio (disciplinado) fornecido pelos partidos de sua base com a execução das emendas individuais dos parlamentares que os compõem.

O controle do Executivo sobre a iniciativa em assuntos distributivos retirou um instrumento fundamental para que os congressistas mantivessem ou ampliassem sua influência política. Dado esse monopólio, a única fonte de distribuição de benefícios é o próprio Executivo, o que significa que o presidente ganha enorme poder de barganha *vis-à-vis* os legisladores individuais. Nesse caso, a cooperação com partidos parlamentares é a melhor estratégia para os parlamentares fortalecerem seu poder de barganha diante do chefe do Executivo. E isso explica porque, em oposição ao que ocorria no regime de 1946-64, o comportamento de um partido minimamente disciplinado é essencial para os atuais legisladores brasileiros (SANTOS, 2002: 246).

Debatendo com essa visão de que a execução de emendas orçamentárias individuais opera como uma “moeda” de troca por meio da qual o Executivo garante o apoio dos parlamentares às suas preferências, Figueiredo e Limongi (2002, 2005 e 2008) ressaltam que não é possível identificar uma correspondência direta e linear entre apoio ao Executivo e índice da execução de emendas individuais. A evidência disso seria o fato de que muitos parlamentares de partidos da oposição conseguem ter suas emendas executadas – mesmo sem apoiar o governo – ao passo que nem todas as emendas de parlamentares da coalizão o são. A resposta para essa aparente inconsistência estaria no interesse do Executivo em por em prática sua agenda, independentemente dos limites partidários.

Em outras palavras, a preponderância do Executivo e seu empenho em fazer prevalecer sua agenda seria de tal magnitude que a execução das emendas apresentadas pelos parlamentares não deveria ser interpretada como

um “pagamento” do Executivo ao apoio recebido no Congresso, e sim como uma mera acomodação das demandas dos parlamentares dentro do programa do Executivo. Os parlamentares, por outro lado, se quiserem aumentar as chances de ter suas emendas executadas só teriam como alternativa apresentar propostas alinhadas à agenda do Executivo, o que se aplicaria tanto aos membros da coalizão quanto aos da oposição, embora os primeiros apresentem maior sucesso do que os segundos.

[O Executivo] é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior dos programas por ele definidos como prioritários. Ao executar emendas dos parlamentares da oposição e/ou situação que não o apóiam, o Executivo está simplesmente executando sua agenda. [...] Ainda que contem com dotação fixa e assegurada, os parlamentares não expressam suas prioridades sem restrições. O que lhes é permitido, basicamente, é a oportunidade de complementar a agenda definida pelo governo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2005: 767)

Com isso, os autores ressaltam que as taxas de execução das emendas dos parlamentares governistas são, em geral, mais elevadas do que as dos parlamentares oposicionistas não porque eles fornecem mais apoio ao Executivo, mas pelo fato de que, justamente por pertencerem à coalizão governista, conhecerem melhor as prioridades do Executivo e estarem mais afinados a elas.

1.2.3 A distribuição territorial dos recursos controlados pelo Executivo Nacional

Para completar essa revisão bibliográfica, é importante discutir um terceiro conjunto de trabalhos que, partindo da premissa de que os parlamentares têm incentivos eleitorais para buscarem recursos para seus

distritos eleitorais junto ao Executivo, analisam como se dá a distribuição territorial dos gastos e investimentos da União.

Nessa perspectiva, Souza (2003) analisa as emendas parlamentares apresentadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e o resultado de algumas políticas públicas, buscando entender o modo como certas tensões são acomodadas no âmbito da federação. Focando sua análise em três estados de porte médio (Ceará, Bahia e Paraná), a autora chega à conclusão de que, se por um lado o desenho e os critérios de realização de algumas políticas públicas (como as do Sistema Único de Saúde - SUS) tendem a concentrar recursos nas regiões e nos estados mais desenvolvidos, as emendas apresentadas à CMO configuram-se como uma alternativa para tentar minimizar os desequilíbrios fiscais e regionais vigentes. Em outras palavras, as emendas apresentadas ao orçamento seriam uma forma de conseguir recursos federais adicionais para amortecer as desigualdades da federação brasileira.

Por outro lado, Rodden e Arretche (2004) procuraram entender o modo como transferências constitucionais, transferências não-constitucionais e empréstimos do FTGS são distribuídos territorialmente no âmbito da federação, levando em consideração três dimensões: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. Após a realização de testes estatísticos, algumas das principais conclusões tiradas pelos autores em relação às transferências discricionárias foram: a) estados que deram mais votos ao presidente na última eleição receberam maior montante de transferências não constitucionais *per capita*; b) estados com maior representação na coalizão do presidente receberam maiores montantes de transferências *per capita*; c) o

valor global das transferências não constitucionais é mais elevado nos anos eleitorais, enquanto as transferências constitucionais são pouco afetadas pela ocorrência de eleições; d) estados menores têm grande poder de barganha no caso das transferências voluntárias; e e) os governadores que pertencem ao partido da coalizão do presidente não foram mais beneficiados do que os demais com transferências voluntárias.

Já Soares e Neiva (2010) constataram que, durante o período 1997-2008, as transferências voluntárias da União aos estados apresentaram um efeito fortemente redistributivo. Porém, ao contrário do que seria de se supor, os estados mais beneficiados não foram os que tiveram maiores números de parlamentares na coalizão presidencial, mas os menos governistas. Para os autores, uma possível explicação para esse resultado pode estar relacionada ao fato de o presidente usar transferências voluntárias para obter o apoio legislativo da oposição, e não para consolidar o apoio já fornecido por sua base.

Por fim, o trabalho de Melo (2004) avaliou a relação Executivo/Legislativo em torno do encaminhamento das emendas das bancadas estaduais entre 1996 e 2001, chegando a conclusões que corroboram alguns dos achados acima apresentados. Segundo a autora, a política orçamentária no período estudado foi marcada pela prevalência da agenda do Executivo, a qual foi amplamente respaldada pelo Legislativo. Isso significa que os temas privilegiados na proposta do governo (no caso, transporte e saúde) foram também os mais demandados pelas emendas de bancada. Assim, embora temas de pouca relevância na agenda do Executivo (como as políticas de assistência sociais) tenham sido objeto de algumas

emendas, elas representaram uma parcela pequena do total de propostas feitas pelas bancadas dos estados no Legislativo.

Melo também destaca que, apesar de o processo orçamentário apresentar espaços para a ocorrência de relações clientelísticas e para a atuação individualizada de parlamentares interessados em remeter recursos para suas bases eleitorais, no que se refere especificamente às emendas de bancada, predominou o jogo partidário marcado pela clivagem governo *versus* oposição. Nesse sentido, a autora ressalta que, em geral, as emendas dos estados com grandes parcelas de parlamentares pertencentes à oposição eram inscritas em “restos a pagar⁶”, sendo executadas apenas no exercício subsequente e em menor grau do que as emendas dos estados mais governistas.

Este capítulo procurou apresentar duas características institucionais do sistema político brasileiro de extrema relevância para a compreensão do modo como os recursos provenientes da execução de emendas orçamentárias apresentadas por bancadas estaduais são territorialmente alocadas no Brasil: o federalismo e o presidencialismo de coalizão.

Conforme se discutiu, as restrições às prerrogativas fiscais dos estados a partir da segunda metade dos anos 1990 fizeram com que os atores políticos estaduais procurassem novas estratégias para conseguir os recursos necessários à realização de investimentos e políticas públicas, intensificando a disputa em outras arenas, como a da política orçamentária da União. Essa mesma política orçamentária, por sua vez, tem sido caracterizada, no contexto

⁶ São despesas orçamentárias que passam pela primeira fase de execução (empenho), mas que não são pagas até o final do exercício financeiro.

pós-Constituição de 1988, por um forte controle e protagonismo do Executivo, que ocupa uma posição estratégica em relação aos parlamentares desejosos de auferir recursos para seus respectivos estados e bases eleitorais.

Nesse sentido, o quadro aqui apresentado aponta a existência de um federalismo que estimula a competição das unidades federativas na política orçamentária, tendo diante de si um Poder Executivo forte e com ampla autonomia para decidir sobre a alocação e execução de parte dos recursos que compõem o orçamento anual da União.

Tendo em mente este quadro, no capítulo seguinte detalharemos as regras de funcionamento do processo orçamentário brasileiro, destacando os meios institucionais que os estados, por meio da atuação de seus representantes no Congresso Nacional, dispõem para competir por recursos federais na arena orçamentária.

2. O Processo Orçamentário no Brasil pós-1988

Após mais de uma década de governo autoritário e centralizador, nos anos 80 a redemocratização do país tornou-se a bandeira política mais relevante na sociedade brasileira. É importante ressaltar que a redemocratização era identificada, principalmente, com a criação de mecanismos que limitassem o poder do Estado - especialmente do Executivo Nacional - de modo a impedir arbitrariedades contra a sociedade, contra os demais Poderes e contra os outros níveis de governo. Dessa forma, no Brasil dos anos 80, redemocratização era, dentre outras coisas, sinônimo de descentralização de poder, sendo que duas de suas principais conseqüências foram: 1) o fortalecimento do papel do Poder Legislativo como ator relevante nas decisões e no planejamento do governo federal 2) maior autonomia dos níveis subnacionais, que ganharam maior expressão no âmbito federativo.

No que concerne ao papel do Legislativo, destacam-se as mudanças que conferiram ao Congresso Nacional a função de co-decisor do processo orçamentário. Isso significa que, comparativamente ao período do governo autoritário, com a nova Constituição, o Legislativo passou a ocupar uma posição mais ativa e influente no planejamento e na alocação de recursos orçamentários, convertendo-se em arena estratégica do orçamento da União.

Por outro lado, no que se refere ao fortalecimento das unidades subnacionais, deve-se mencionar o resgate dos princípios federativos a ele relacionados. Em outras palavras, se durante o governo militar a autonomia das esferas subnacionais de governo fora gravemente desrespeitada, com a redemocratização essa autonomia foi restabelecida, de modo que os entes

federativos não apenas retomaram as prerrogativas de constituir governo próprios e defender seus interesses específicos em nível nacional, como passaram a ter no Legislativo um caminho plausível para a realização de suas demandas.

O objetivo deste capítulo é mostrar como as duas transformações acima mencionadas - no Legislativo nacional e no âmbito subnacional - impactam na configuração do processo orçamentário brasileiro no contexto pós-1988. A intenção é apresentar e discutir a estrutura, as etapas e as regras em torno da elaboração, aprovação e execução do orçamento da União, realçando o modo como, por meio da atuação do Legislativo e das novas prerrogativas a ele conferidas, as demandas subnacionais são encaminhadas e competem entre si na busca por recursos e investimentos federais.

Nesse sentido, o capítulo será composto por três seções, cada uma delas dedicada à apresentação de uma das fases do processo orçamentário: elaboração, aprovação e execução. Ao longo da discussão a ser empreendida, destacaremos os aspectos formais e procedimentais que devem ser seguidos no decorrer do ciclo orçamentário, mas realçaremos, sobretudo, os aspectos políticos e o modo como eles interferem nas decisões sobre a distribuição territorial de recursos do orçamento da União. Deve-se ressaltar que, como o objeto deste trabalho são as emendas orçamentárias – especificamente as de bancadas estaduais – dedicaremos um maior espaço à seção referente à fase de aprovação do orçamento no Legislativo, já que é nessa etapa que as emendas são elaboradas e incorporadas à lei orçamentária.

2.1 A elaboração da proposta orçamentária

O Orçamento Geral da União (OGU) é um instrumento de planejamento anual por meio do qual o governo estabelece a previsão das receitas a serem arrecadadas e dos gastos a serem efetuados com custeio, investimentos, obrigações financeiras e outras despesas de sua competência. A realização de tais gastos deve ocorrer em conformidade com as prioridades que norteiam o planejamento governamental e se dão de modo a compatibilizar metas de médio e curto prazo.

Além da Constituição Federal – no Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título IV (Da Tributação e do Orçamento) – a regulamentação do processo orçamentário no Brasil é feita pela Lei Complementar nº 4.320, de 1964 – que estabelece normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – e pela Lei Complementar nº 101 ou Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000 – que estabelece critérios para a gestão responsável dos recursos públicos.

No que se refere à legislação orçamentária processual, tem destaque a Resolução nº 1/2006, que regulamenta a tramitação das leis orçamentárias dentro do Congresso Nacional e normatiza a atuação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – ou apenas Comissão Mista do Orçamento (CMO). Por fim, o sistema orçamentário é constituído por três tipos de leis orçamentárias, as quais têm funções distintas e são complementares entre si: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Essas três leis são iniciadas exclusivamente pelo Poder Executivo e tramitam no Legislativo, que, além de aprová-las, pode apresentar

emendas com proposições acerca do planejamento governamental e da alocação dos gastos.

I. O Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual é a primeira etapa do processo de elaboração do orçamento público no Brasil; segundo o texto constitucional, o PPA

Estabelecerá, de forma regionalizada as diretrizes, objetivos, e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para os programas de duração continuada (Constituição Federal, Art. 165, §1º)

Assim, tendo como base as especificidades e prioridades da cada região do país, a função do Plano Plurianual é definir o planejamento do governo relacionando as metas de despesas de capital a serem atingidas no médio prazo. O período de vigência de cada PPA é de quatro anos, os quais são contados a partir do segundo ano de mandato de um determinado governo e vigora até o primeiro ano de mandato do sucessor. O PPA constitui a referência básica para a elaboração dos demais planos e programas de governo, incluindo a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de cada exercício financeiro (GIACOMONI, 2007).

No âmbito do Executivo Nacional, o órgão responsável pela elaboração do Plano Plurianual é a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI), que integra o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – ou apenas Ministério do Planejamento. Após sua conclusão, o Presidente tem até o dia 31 de agosto para enviar a proposta ao Congresso Nacional. Este deve propor as emendas que julgar necessárias, tendo de devolver o PPA para a sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa, em dezembro.

II. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentária é a segunda etapa do processo de elaboração do orçamento da União; seu objetivo é estabelecer as prioridades de cada exercício e traduzir as metas de médio prazo previstas no PPA em planos de curto prazo, que orientarão a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA):

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Constituição Federal, Art. 165, §2º)

Além de guiar a elaboração da Lei Orçamentária Anual a cada exercício, a LDO tem a função de fixar os limites para os orçamentos dos demais Poderes, dispor sobre os gastos com pessoal e, sobretudo, especificar parâmetros para a política fiscal que garantam o equilíbrio nos gastos públicos, conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em seu Artigo 4º.

No que se refere às relações financeiras entre a União e as subunidades de governo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias cumpre um papel extremamente importante na medida em que é ela que estabelece os critérios gerais para a realização das transferências voluntárias, de onde provém parcela relevante dos recursos utilizados na execução das emendas orçamentárias. Dentre outras coisas, a Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa anualmente o percentual de contrapartida a ser pago pelos entes beneficiados com transferência voluntária, isto é, a parcela do recurso que correrá por conta das unidades federativas e municípios contemplados com transferências da União. A Tabela 03 exemplifica os percentuais de contrapartida exigidos de estados e

municípios, conforme LDO 2010, apontando uma importante tendência redistributiva:

Tabela 03

Percentual de contrapartida paga por estados e municípios beneficiados com Transferências Voluntárias da União

	Municípios	Estados e Distrito Federal
Até 50 mil habitantes	Entre 2% e 4%	-
Acima de 50 mil habitantes		-
Localizado nas áreas assistidas pelas Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e do Centro-Oeste (SUDECO)	Entre 4 % e 8%	Entre 10% e 40%
Demais	Entre 8% e 40%	Entre 20% e 40%

Fonte: LDO 2010

De acordo com Melo (2004), outra importância político-estratégica da Lei de Diretrizes Orçamentárias refere-se ao fato de que, por meio dela, o Executivo sinaliza ao Congresso Nacional quais serão suas prioridades no próximo exercício. Com isso, os parlamentares e as bancadas interessados em ampliar as chances de que suas demandas sejam incluídas no orçamento da União e, principalmente, executadas no ano seguinte, têm indícios de qual deve ser a direção programática das emendas a serem apresentadas.

A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias é de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, que recebe e negocia as demandas dos órgãos e entidades do Poder Executivo e dos outros Poderes. O encaminhamento da LDO ao Congresso Nacional deve ocorrer até 15 de abril e sua aprovação no Legislativo deve ser concluída até meados de julho, antes do recesso parlamentar.

III. A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A feitura da Lei Orçamentária Anual encerra a fase de elaboração do processo orçamentário. Nesta lei, elaborada em conformidade com o PPA e com as especificações contidas na LDO, estão organizadas as receitas estimadas para o exercício seguinte, assim como a aplicação desses recursos em despesas diversas do governo.

Quanto ao conteúdo, a LOA é composta por três tipos de orçamentos distintos (Art. 165º da Constituição Federal):

- O orçamento fiscal – refere-se aos Poderes da União, aos seus órgãos e entidades de administração direta e indireta e às fundações instituídas e mantidas pelo Poder público.
- O orçamento de investimento das empresas estatais – refere-se aos investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto.
- O orçamento de seguridade social – refere-se às entidades e órgãos da administração direta e indireta que estão vinculados às áreas de assistência social, previdência e saúde.

Desconsiderando os recursos destinados ao refinanciamento da dívida pública, o orçamento fiscal é de longe o mais importante dos três, sendo destinado a ele cerca de 40% dos recursos totais do OGU, conforme pode ser constatado nos dados referentes aos três últimos exercícios:

Tabela 04

**Alocação dos recursos orçamentários da União segundo tipo de orçamento
(2008, 2009 e 2010)**

Tipo de Orçamento	2008		2009		2010	
	Valor em R\$	(%)	Valor em R\$	(%)	Valor em R\$	(%)
Orçamento fiscal	615.427.751.756,00	43%	669.734.231.960,00	40%	744.266.250.172,00	40%
Orçamento de seguridade	330.484.559.737,00	23%	386.166.966.191,00	23%	425.520.428.223,00	23%
Orçamento das estatais	62.122.693.446,00	4%	79.281.893.589,00	5%	94.406.722.225,00	5%
Refinanciamento da dívida	416.355.701.091,00	29%	525.546.563.343,00	32%	596.235.115.957,00	32%
Total	1.424.390.706.030,00	100%	1.660.729.655.083,00	100%	1.860.428.516.577,00	100%

Fonte: LOAs de 2008, 2009 e 2010

Quanto à organização, o orçamento da União é dividido em categorias de receitas e despesas, de modo que, como o propósito deste trabalho é compreender a distribuição territorial de parcela dos gastos públicos, discutiremos apenas as despesas orçamentárias, que podem ser de duas naturezas distintas: 1) correntes – relacionadas a gastos rotineiros destinados ao custeio dos serviços públicos e à manutenção das atividades da máquina estatal e 2) de capital – diz respeito aos investimentos realizados pelo governo, isto é, aos gastos que contribuem para a formação ou aquisição de um bem, produzindo acréscimos ao patrimônio público. Esta classificação corresponde ao Grupo de Natureza da Despesa (GND), que subdivide os gastos do governo nas seguintes categorias:

Despesas correntes:

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais – refere-se aos gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas
- 2 - Juros e Encargos da Dívida – despesas referentes ao pagamento de operações de crédito interna e externa.

3 - Outras Despesas Correntes – refere-se a despesas com material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio alimentação e auxílio-transporte

Despesas de capital

4 – Investimentos – gastos com softwares, planejamento e a execução de obras, e aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

5 - Inversões financeiras – despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

6 - Amortização da Dívida - despesas orçamentárias com o pagamento ou refinanciamento do principal da dívida pública interna e externa.

7 - Reserva de Contingência – despesas orçamentárias destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, inclusive a abertura de créditos adicionais.

A alocação de recursos orçamentários entre essas diferentes categorias de despesas é bastante diversificada. Como ilustra a tabela abaixo, nos últimos anos as Despesas Correntes e a Amortização da Dívida foram aquelas que mais consumiram recursos orçamentários. Por outro lado, os Investimentos e as Inversões Financeiras foram contemplados com 6% dos recursos orçamentários nos anos em questão.

Tabela 05

Alocação dos recursos orçamentários segundo Grupo de Natureza da Despesa (2007, 2008 e 2009)

GND	2007		2008		2009	
	Valor aprovado na LOA em R\$	%	Valor aprovado na LOA em R\$	%	Valor aprovado na LOA em R\$	%
Pessoal e encargos sociais	128.065.615.598	8%	137.612.598.490	10%	168.797.876.711	11%
Juros e encargos da dívida	165.867.305.087	11%	152.219.855.114	11%	124.710.971.425	8%
Outras despesas correntes	413.909.623.526	27%	469.523.149.177	34%	540.755.731.920	34%
Investimentos	27.334.887.091	2%	37.876.795.476	3%	47.616.761.254	3%
Inversões financeiras	32.441.665.336	2%	36.986.143.385	3%	41.959.587.582	3%
Amortização/refinanciamento da dívida	732.815.436.625	48%	504.516.952.190	37%	631.677.751.800	40%
Reserva de contingência	25.708.552.836	2%	23.532.518.752	2%	25.929.080.802	2%
Totais	1.526.143.086.099	100%	1.362.268.012.584	100%	1.581.447.761.494	100%

Fonte: Câmara dos Deputados (2010).

Além de evidenciar quais são as categorias de despesas priorizadas – em termos de volume de recursos destinados – pelo governo, a Tabela 05 trás desdobramentos importantes para a compreensão do papel das emendas parlamentares dentro da política orçamentária. Os gastos com investimentos e inversões financeiras são aqueles sobre os quais o governo tem maior liberdade de decisão, isto é, dado que as demais modalidades de despesa estão majoritariamente comprometidas com gastos relacionados à manutenção da máquina estatal e com os serviços da dívida – obrigações que vão além das decisões tomadas no ciclo orçamentário – as dotações relativas a investimentos e inversões financeiras compõem a parte do orçamento sobre a qual o Executivo tem efetiva discricionariedade e, conseqüentemente, são o destino da maior parte das emendas apresentadas pelo Legislativo. Entretanto, como fica evidente nos dados acima, destina-se uma parcela muito pequena do orçamento para despesas com investimentos e inversões financeiras, o que

significa que a intervenção dos parlamentares sobre a alocação dos gastos orçamentários por meio de emendas limita-se a um universo de cerca de 6% dos recursos totais a serem aplicados pelo governo.

2.2 A Tramitação da Proposta de Lei Orçamentária Anual no Congresso Nacional

Conforme aponta boa parte da literatura discutida no capítulo 1, na tramitação legislativa da proposta orçamentária anual elaborada pelo Executivo, a atuação dos parlamentares é fortemente motivada pela busca de recursos orçamentários para seus estados e bases eleitorais. Com efeito, se na etapa de elaboração do orçamento no Executivo a atuação das elites políticas (incluindo parlamentares, governadores, prefeitos e outras lideranças) se dá por meio da negociação informal, na fase de tramitação da peça orçamentária os parlamentares dispõem de um mecanismo específico e institucional para atuarem em defesa das demandas territoriais que representam: as emendas orçamentárias.

No âmbito do Congresso Nacional, a condução do processo de tramitação da Lei Orçamentária Anual (e também do PPA e da LDO) é feita pela Comissão Mista do Orçamento, composta por membros de ambas as Casas legislativas. A CMO é uma arena extremamente estratégica para a compreensão da fase legislativa do processo orçamentário, o que implica a necessidade de uma análise mais detida.

2.2.1 A Comissão Mista do Orçamento

Responsável por acompanhar e fiscalizar a realização dos gastos públicos desde a fase de elaboração das propostas de lei até a prestação de contas, a Comissão Mista do Orçamento é um ator de destaque no ciclo

orçamentário. Durante a etapa de tramitação da LOA, cabe à CMO elaborar os pareceres preliminar, setoriais e final referentes à proposta do Executivo, além de receber e analisar as emendas orçamentárias apresentadas pelos parlamentares. A importância da atuação da CMO fica mais evidente com a análise da sua estrutura interna, regras de funcionamento e formas de atuação.

2.2.1.1 Estrutura Interna

A Comissão Mista do Orçamento é integrada por 40 membros regulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes. A escolha dos integrantes da CMO ocorre anualmente, no início da sessão legislativa (fevereiro), o que é feito com base na proporcionalidade dos partidos políticos (ou blocos partidários) representados no Congresso Nacional e mediante indicação das lideranças partidárias. No que tange à direção, a comissão é composta por um presidente e três vice-presidentes eleitos pelos próprios membros da CMO. Algumas das atribuições mais estratégicas do presidente da Comissão do Orçamento são: designar os relatores; designar os membros e coordenadores dos comitês; desempatar as votações; e declarar a inadmissibilidade das emendas.

Outra função de destaque no âmbito da Comissão do Orçamento é a dos relatores, os quais são escolhidos através da indicação dos líderes partidários e têm como principal competência a elaboração de relatórios e pareceres contendo conclusões decisivas para o desenrolar da tramitação orçamentária, ao longo da qual atuam: o relator geral, o relator do PPA, o relator da LDO, o relator da receita da LOA e os relatores dos setores orçamentários.

Além dos relatores, do presidente e dos vice-presidentes, a Comissão Mista do Orçamento é composta por comitês, cujos membros também são indicados pelos líderes dos partidos, tendo a função de dar suporte permanente aos relatores. São quatro os comitês da CMO:

- 1) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária (CFIS)
- 2) Comitê de Avaliação da Receita (CAR)
- 3) Comitê sobre Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidade Grave (COI)
- 4) Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas (CAE).

Ao analisar os critérios de indicação dos membros da CMO e, dentre esses, daqueles que ocuparão as funções de destaque (relatorias), duas observações podem ser feitas: a) as legendas partidárias, na figura de seus líderes, têm um forte poder dentro da Comissão Mista do Orçamento e, com isso, pode-se supor que, ao exercer suas funções no âmbito da CMO, os parlamentares são fortemente influenciados pelas posições dos respectivos partidos; b) dada a observação da proporcionalidade partidária na composição da CMO e tendo em vista que, no período pós-redemocratização, a maior parte das coalizões governistas foram majoritárias (AMORIM NETO, 2007), a CMO tende a ser fortemente governista.

Essas duas considerações, já apontadas por Melo (2004) e Figueiredo e Limongi (2008), reforçam o argumento da prevalência do Executivo nas questões orçamentárias: ao contar com apoio da maior parte dos integrantes da CMO – os quais são fortemente controlados pelos líderes dos respectivos partidos – o Executivo pode elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual

conforme suas preferências, sem ter de se preocupar com as demandas da oposição no Legislativo Nacional. Nesse sentido, a conclusão a que se chega é de que a participação do Legislativo no processo orçamentário, retomada a partir de 1988, não significou uma redução significativa dos poderes do Executivo, mas – desde que o haja coordenação entre o presidente e os parlamentares de sua base de apoio – pode ser um meio de reforçar e dar maior legitimidade às preferências do Poder Executivo.

2.2.1.2 Regras de Funcionamento

Além da Constituição Federal, em seu Artigo 166, o principal instrumento normativo que regulamenta a atuação da Comissão Mista do Orçamento é a Resolução nº1, de 2006, do Congresso Nacional. Antes dela, a CMO foi regida pelas resoluções nº1, de 1991; nº2, de 1995; e nº1, de 2001. Esses documentos marcam diferentes formas de atuação do Legislativo no processo orçamentário, e as inovações por eles introduzidas ao longo do tempo são extremamente pertinentes para a compreensão do modo como se estruturam, atualmente, as disputas por recursos orçamentários no país.

De um modo geral, a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário pode ser dividido em duas grandes etapas: antes e depois da Resolução nº2/95. Este documento, posteriormente convertido em norma interna da CMO, introduziu importantes critérios para a atuação dos relatores e buscou disciplinar o processo de apresentação e acatamento de emendas orçamentárias, que até então era caracterizado pela desorganização e pelo predomínio da atuação individualizada dos parlamentares. De acordo com Figueiredo e Limongi (2008), antes da Resolução nº2/95,

os relatores trabalhavam sem que a instituição definisse claramente seu campo de intervenção. Com isso, o acatamento de emendas

acabava se revestindo de um caráter arbitrário. [...] o grau de liberdade com que os relatores atuavam propiciava uma distribuição de recursos que favorecia alguns poucos em detrimento dos demais. Os verdadeiros favorecidos, como se sabe, eram os membros dos pequenos grupos que controlava as relatorias. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008:50)

O resultado advindo dessa situação foi a corrupção e a aplicação indevida dos recursos orçamentários, denunciados pela Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para investigar o orçamento, em 1993 (CPI do Orçamento). Nessas circunstâncias, a Resolução nº2/95 foi uma resposta às irregularidades apontadas pela CPI, sendo que as mudanças por ela introduzidas produziram duas conseqüências principais: 1) maior centralização do processo orçamentário dentro da CMO (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008) e 2) fortalecimento dos atores coletivos em detrimento dos parlamentares individuais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008; SOUZA, 2003).

No primeiro caso, as mudanças foram expressas pela atribuição de poderes estratégicos aos atores institucionais (relatores), que, além disso, passaram a ter que pautar sua atuação em critérios predefinidos pela Resolução e a observar mecanismos destinados a favorecer a transparência do processo decisório. Já no segundo caso, as principais alterações recaíram sobre o processo de apresentação de emendas, que tornou-se mais favorável às demandas apresentadas por coletividades, convertidas em prioritárias em relação às apresentadas individualmente. Com efeito, tomando-se como exemplo as emendas coletivas de bancada estadual, o que se observa é que, enquanto em 1993 foram destinados a elas apenas 21,15% dos recursos alocados em emendas, em 1996 (ano em que começou a vigorar a Resolução nº2/95) esse índice subiu para 48,2%, mantendo-se acima dos 40% nos anos subseqüentes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008).

Assim, embora as emenda individuais tenham sido mantidas, passou a ser destinado a elas um volume menor de recursos do que ocorria até então, além de ter sido criado uma série de critérios para sua apresentação. Dentre outras coisas, estabeleceu-se um limite de 20 emendas por parlamentar e definiu-se que os recursos a elas destinados seriam uniformemente repartidos entre os congressistas em cada exercício. Por meio dessa última medida tentou-se impedir que os relatores distribuíssem os recursos de emenda segundo critérios políticos e pessoais, como ocorria até então. De acordo com Figueiredo e Limongi, a consequência dessa medida foi a neutralização de uma fonte potencial de conflitos dentro da CMO, fazendo com que a aprovação de emendas individuais deixasse de ser uma moeda de troca por apoio político. No entanto, se o processo de aprovação das emendas individuais tornou-se menos competitivo, o mesmo não se pode dizer da fase de execução: como a inclusão de demandas na LOA não garante a sua realização, a etapa de execução das emendas orçamentárias é sempre competitivo, independentemente do que ocorre durante a aprovação.

No diz respeito às emendas coletivas, a Resolução nº2/95 fixou uma série de critérios visando garantir o caráter efetivamente coletivo dessas emendas, vinculando-as a interesses mais amplos e não individuais ou partidários. No caso das bancadas estaduais, por exemplo, determinou-se que as emendas deveriam ser aprovadas por três quartos dos representantes de cada estado no Congresso, e serem apresentadas junto com a ata contendo o registro das reuniões da bancada. Com isso, os parlamentares de um mesmo estado passaram a ter que

coordenar suas ações e estabelecer prioridades. Para que uma emenda patrocinada por uma bancada estadual seja aprovada é preciso haver convergência entre os interesses dos políticos eleitos

(senadores e deputados federais) naquela unidade da Federação (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008: 55).

Ainda em relação à regulamentação das emendas coletivas promovida pela Resolução nº2/95, é importante ressaltar que, diferentemente do que se deu no caso das emendas individuais, não fixou-se limites de valores, o que, de acordo com Figueiredo e Limongi, teria feito com que o conflito pela apropriação de recursos orçamentários passasse a ser mais acirrado entre os atores coletivos do que entre os parlamentares individualmente: limitados pelo teto definido no parecer preliminar, os deputados e senadores não podem, por meio das emendas individuais, disputar os recursos que eventualmente são acrescentados ao orçamento por meio, por exemplo, da reestimativa de receitas. Com isso, a disputa pelos recursos orçamentários extras se dá unicamente entre os atores coletivos, conferindo maior competitividade às relações entre os interesses (territoriais e institucionais) por eles representados.

Essa proposição parece bastante pertinente e, dado que as emendas de bancada estadual respondem pela maior parte do que é destinado às emendas coletivas (como se verá adiante), confere relevância aos objetivos pretendidos neste trabalho. Em outras palavras, parece não haver dúvida de que tendo, de um lado, os incentivos produzidos pelas novas regras da CMO e, de outro, as limitações advindas da reforma fiscal (já discutidas no capítulo 1), o processo orçamentário e a possibilidade de nele apresentar emendas por meio da atuação de seus representantes tenha se convertido em uma das arenas mais importantes para as unidades federativas buscarem os recursos necessários à realização de suas demandas territoriais.

Ao longo dos últimos dez anos, a Resolução nº2/95 foi substituída por outras cujas alterações engendradas seguiram a mesma direção geral

inaugurada em 1995: centralização do processo decisório por meio do fortalecimento dos atores institucionais, e preponderância das emendas coletivas em relação às individuais. Na Tabela 06 a seguir, é possível observar que o número de emendas das bancadas estaduais, assim como o das emendas de Comissões, aumentaram ao longo do período, assinalando o fortalecimento dos atores coletivos. Outra transformação importante foi a criação das emendas das mesas diretoras da Câmara e do Senado, que ilustram o fortalecimento dos atores institucionais. Ao longo desses anos, foram criadas e abolidas as emendas de bancadas regionais, e as emendas de partido deixaram de existir já a partir da Resolução nº2/95.

Tabela 06

Transformações nas regras para apresentação de emendas orçamentárias (1991-2006)

RESOLUÇÃO		EMENDAS (NÚMERO, REGRAS DE PROPOSIÇÃO E APROVAÇÃO)					
PRINCIPAL	ALTERAÇÕES	INDIVIDUAIS	COLETIVAS				MESA DIRETORA
			BANCADAS ESTADUAIS ⁽¹⁾	COMISSÃO	BANCADAS REGIONAIS	PARTIDOS	
1/1991		-	-	-	-	-	-
	1/1993	Máximo 50	Máximo três por parlamentar com apoio de um terço da bancada e com cinco subscritores	Três	-	Uma emenda para 10 membros, encabeçada por líder, subscrita pela maioria. Mínimo uma por partido	-
2/1995		Máximo 20	10 por estado, aprovadas por ¾	Cinco	Cinco por região, aprovadas pela maioria	-	-
	3/1998	-	-	-	Vedadas	-	-
	3/2000	-	15 por estado	-	-	-	-
1/2001		Máximo 20	Mínimo 15 e máximo 20, aprovadas por 2/3	Cinco	Máximo duas, aprovadas pela maioria	-	-
	2/2003	-	Mínimo de 18 e máximo 23, aprovadas por 2/3 deputados e 2/3 senadores	-	Máximo duas, aprovadas pela maioria deputados, maioria senadores	-	-
	3/2003	-	Mais três de caráter estruturante por bancada do Senado com mais de 18 membros	-	-	-	-
1/2006	1/2006	Máximo 25	Mínimo 15 e máximo 23, aprovadas por ¾ dos deputados e 2/3 dos senadores	Quatro por subárea temática; máximo oito	-	-	Quatro para a Câmara; quatro para o Senado

Fonte: MIRANDA, 2008: 112

Para Figueiredo e Limongi (2008) e Melo (2004) o balanço geral das mudanças implementadas na CMO a partir de 1995 apontam para uma transformação considerável do papel do Congresso dentro do processo orçamentário: se cada parlamentar, individualmente, passou a ter menos poder, o Legislativo, enquanto instituição, fortaleceu-se passando a ter uma participação mais efetiva no orçamento, ainda que a preponderância do Executivo tenha se mantido.

2.2.1.3 Atuação da CMO

No que se refere à tramitação da LOA, a atuação da CMO pode ser dividida em cinco fases: 1º) realização de Audiências Públicas, 2º) elaboração do relatório da receita, 3º) elaboração e votação do parecer preliminar, 4º) elaboração e votação do parecer setorial e 5º) elaboração e votação do parecer final. Na fase das Audiências Públicas, que inicia-se logo após o envio do PLOA ao Congresso, os membros da CMO se reúnem com ministros ou representantes dos órgãos de planejamento e com representantes das diversas áreas que compõem o orçamento e a sociedade. Nessa oportunidade os parlamentares começam a avaliar a proposta apresentada e têm a possibilidade de ouvir tanto as autoridades governamentais como a sociedade (SENADO FEDERAL, 2010).

Em seguida iniciam-se as fases de elaboração e votação dos relatórios e pareceres⁷. O conteúdo dos relatórios e pareceres produzidos pela CMO, bem como os atores envolvidos na sua elaboração estão descritos abaixo:

⁷ O relatório é o documento elaborado e apresentado pelo relator contendo o histórico e a análise dos objetos em questão. Após a apreciação e aprovação da comissão competente, o relatório converte-se em parecer o seu conteúdo passa a ter um caráter mais definitivo.

O relatório da receita – é elaborado pelo relator da receita com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita; seu objetivo é avaliar se as previsões de arrecadação feitas pelo Executivo no PLOA estão em conformidade com os parâmetros econômicos previstos para o ano seguinte.

Parecer preliminar - elaborado, na forma de relatório, pelo relator geral e aprovado pela CMO, este documento antecede a apresentação de emendas ao orçamento. O parecer preliminar divide-se em duas partes: na primeira, subsidiada pelas informações contidas no relatório da receita, há uma análise ampla e detalhada das finanças da União e da compatibilidade da LOA em relação ao PPA, à LDO, à LRF e às metas macroeconômicas. A primeira parte do parecer preliminar ainda contém o detalhamento das despesas relacionadas às áreas temáticas contempladas no projeto de Lei Orçamentária Anual.

Deve-se destacar que a importância política dessa primeira parte do parecer preliminar é que, por meio das informações nela obtidas, a Comissão pode reestimar as receitas previstas pelo Executivo, sendo que o excedente resultante do novo cálculo é destinado às emendas orçamentárias. Com isso, tem-se uma melhor acomodação das demandas dos parlamentares, mas, por outro lado, desencadeia-se o que é visto por muitos autores como estímulo à irresponsabilidade orçamentária (SERRA, 1994): as projeções de arrecadação realizadas pelo Congresso seriam baseadas em receitas inexistentes, tendo como único intuito contemplar as diversas demandas apresentadas pelos parlamentares. Na direção oposta à do Legislativo, a tendência do Executivo é de subestimar, no PLOA, o cálculo dos recursos a serem arrecadados, antecipando a reestimativa a ser realizada pelo Congresso e, ao mesmo tempo, demonstrando uma postura conservadora segundo a qual a principal

preocupação é o equilíbrio macroeconômico e o cumprimento das metas financeiras e fiscais. Assim, com prioridades e preocupações distintas, pode-se dizer que o Executivo e o Legislativo travam uma verdadeira queda de braço em torno da definição do real valor da receita, que, em geral, não coincide com as previsões apresentadas por ambos os poderes (Figueiredo e Limongi, 2008). Visando solucionar tal impasse, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 229, de 2009, contendo a chamada Lei de Responsabilidade Orçamentária, que, dentre outras coisas, sugere a criação de um comitê composto por membros de ambos os poderes e da sociedade civil, o qual teria a incumbência de estimar as receitas de cada exercício da maneira mais acurada e objetiva possível.

Na segunda parte do parecer preliminar são estabelecidas as orientações a serem seguidas na apresentação das emendas pelos parlamentares e os parâmetros a serem obedecidos pelo relator geral e pelos relatores setoriais na apreciação de tais emendas. Também nessa parte, o parecer preliminar define a composição da Reserva de Recursos, a qual é utilizada para o atendimento às emendas orçamentárias.

É importante ressaltar que embora grande parte do que o parecer preliminar estabeleça seja previamente fixado pela Resolução nº1 de 2006 – como o número de emendas e os critérios a serem seguidos para a sua apresentação – os valores destinados às diferentes modalidades de emenda, assim como as reestimativas de receitas nele contidas mudam a cada exercício, renovando, anualmente, o interesse e as expectativas dos parlamentares e torno da sua elaboração. Ademais, é preciso ressaltar que o parecer preliminar profere a palavra final sobre o total de recursos disponível

para alocação na LOA e sobre sua distribuição entre os diferentes órgãos, áreas temáticas e funções. Tudo isso faz com que o relator geral – responsável pela elaboração do parecer preliminar – seja uma peça chave dentro do processo orçamentário e, em decorrência disso, seja alvo das pressões tanto de ministros – interessados em conseguir mais recursos para suas pastas – quanto de parlamentares – interessados na ampliação do teto das emendas individuais e dos valores destinados às emendas de bancadas e outras que contemplem sua base territorial de interesse.

No entanto, é necessário observar que, ainda que a aprovação do parecer preliminar encerre as possibilidades de se alterar as dotações globais do orçamento, ele não representa o fim das disputas e barganhas em torno de recursos orçamentários, mas apenas as transferem para outras arenas - como as áreas temáticas - passando a envolver outros atores - como os relatores setoriais.

Parecer Setorial - após a aprovação do parecer preliminar, inicia-se a etapa setorial do processo de tramitação da lei orçamentária. Nessa fase, o PLOA é dividido em dez áreas temáticas, as quais são submetidas à responsabilidade dos relatores setoriais. Estes têm a incumbência de, com o auxílio dos comitês permanentes, apreciar as propostas orçamentárias dos órgãos que compõem sua área temática e analisar as emendas a ela apresentadas. As conclusões de cada relator setorial são reunidas em relatórios que, uma vez aprovados individualmente na CMO, convertem-se em pareceres setoriais (GIOCOMONI, 2007).

Dessa forma, todas as emendas passam pelo crivo dos relatores setoriais, que, além de avaliar os seus aspectos legais e formais

(compatibilidade com PPA, LDO, LFR, metas macroeconômicas etc.), têm relativa autonomia para julgar a relevância e acrescentar critérios, além dos já definidos no parecer preliminar, para o acatamento das emendas apresentadas à sua área temática. Ao resumir a importância da atuação dos relatores setoriais, Figueiredo e Limongi ressaltam:

Ao fim e ao cabo, a influência dos relatores setoriais sobre a política pública sob sua jurisdição não é pequena. Os relatores setoriais são, portanto, um dos vértices privilegiados para obtenção de recursos. As decisões tomadas afetam as políticas públicas. Parte dessas decisões transcorre no âmbito da própria relatoria e está diretamente ligada à demanda dos legisladores e dos próprios ministros. Ainda que as grandes opções, os programas, as políticas propriamente ditas não sejam desenhadas ou definidas pelos relatores, a miríade de decisões que tomam, quando olhadas em conjunto, acabam por ter um efeito mais que marginal sobre o perfil das políticas de investimento. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008: 161)

Parecer Final – após a votação de todos os pareceres setoriais, o relator geral consolida-os na forma do relatório geral, que verifica a legalidade das modificações realizadas no PLOA, zelando pelo equilíbrio regional da distribuição de recursos (SENADO FEDERAL, 2010). Também fazem parte do relatório geral os relatórios dos Comitês Permanentes e os demonstrativos da proposta do Executivo com as alterações determinadas pelas emendas aprovadas.

Durante a discussão do relatório geral na CMO, seus membros podem, por meio dos chamados *destaques*, solicitar a votação em separado de emendas. O objetivo desse artifício é modificar os pareceres dados pelos relatores e “obter novos recursos além daqueles já concedidos quando da aprovação das emendas” (GIACOMONI, 2007: 281), significando que as barganhas e negociações por recursos orçamentários adicionais não cessam com a aprovação dos pareceres setoriais contendo a apreciação das emendas.

O relatório geral é votado no plenário do Congresso Nacional em sessão conjunta das duas Casas e devolvido à CMO para a redação final. O projeto aprovado pelo Congresso substitui o apresentado pelo Executivo e segue para sanção do Presidente até o encerramento da sessão legislativa. Uma vez enviada ao Executivo, a Lei Orçamentária Anual pode ser total ou parcialmente vetada pelo presidente; como isso raramente acontece (SOUZA, 2003; ARRETCHE e RODDEN, 2004), pode-se afirmar que a configuração final assumida pela LOA é dada pelo Legislativo, como pode ser confirmado nos dados da Tabela 07: comparando-se os valores de emendas de bancada aprovadas e sancionadas entre 2003-2008, verifica-se que, em todos os anos, o índice de sanção das emendas foi de praticamente 100%, levando-nos a inferir que o Executivo, em geral, endossa o que é aprovado pelo Congresso:

Tabela 07
Emendas de bancadas estaduais aprovadas e sancionadas (2003-2008)

Ano	Total das emendas aprovadas em R\$ (A)	Total das emendas sancionadas em R\$ (B)	Índice de ⁸sanção (B/A)
2003	6.047.419.445	5.009.108.594	83%
2004	4.693.294.499	4.850.756.077	103%
2005	7.811.148.780	7.679.649.629	98%
2006	6.778.912.438	6.773.698.933	100%
2007	10.000.880.600	10.272.425.014	103%
2008	9.772.322.171	8.873.235.862	91%
Total	45.103.977.933	43.458.874.109	96%

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal

Contudo, se quase a totalidade dos recursos aprovados pelo Legislativo são sancionados pelo Executivo, o mesmo não se pode dizer da maior parte das emendas apresentadas à CMO em relação às aprovadas após o parecer final. Em outras palavras, o “gargalo” pelo qual as emendas apresentadas têm

⁸ Em alguns exercícios, o índice de sanção é superior a 100% porque o Executivo tem a prerrogativa de solicitar a abertura de créditos adicionais suplementando as dotações aprovadas pelo Legislativo.

de passar para serem incluídas na LOA não é o Poder Executivo, mas o próprio Legislativo, especificamente a CMO. A única exceção a essa regra são as emendas individuais, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 08
Índice de aprovação das emendas orçamentárias na CMO, em relação ao valor apresentado pelos parlamentares (2003 -2008)

Tipo de emenda	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancada estadual	23%	10%	16%	15%	21%	27%
Bancada Regional	6%	5%	6%	14%	12%	-
Comissão	11%	3%	4%	6%	9%	11%
Individual	100%	100%	100%	99%	100%	100%

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº16/2008 do Congresso Nacional.

Nos dados da tabela acima é possível verificar que somente as emendas individuais tiveram altas taxas de aprovação, o que pode ser explicado pela predefinição feita no parecer preliminar dos valores a que cada parlamentar tem direito de alocar por meio de emendas individuais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008). Quanto às emendas coletivas (que representam a maior parte das emendas apresentadas), o que se observa é que, ao longo dos anos em questão, o maior índice de aprovação foi de 27%, indicando que, para os atores coletivos, a fase de tramitação do orçamento e as decisões tomadas pela CMO são quase tão importantes quanto as decisões tomadas pelo Executivo na fase de execução da LOA. Afinal, por mais que a inclusão de uma emenda na Lei Orçamentária Anual não garanta a sua execução, deve-se ter em mente que, para se executar uma emenda, é preciso que, antes, ela seja aprovada na Lei Orçamentária Anual e, para que isso ocorra, é necessário que os seus agentes sejam bem sucedidos nas disputas e negociações ocorridas no âmbito da CMO.

2.2.2 Emendas Orçamentárias

A possibilidade de o Legislativo emendar o orçamento da União foi retomada com a Constituição de 1988, que deu ao Congresso Nacional uma capacidade de intervenção na aplicação dos recursos orçamentários semelhante à que ocorria no período democrático anterior (1946-64). Uma diferença importante entre os dois contextos, porém, é que enquanto no primeiro período democrático os parlamentares não tinham grandes restrições quanto à criação de emendas, podendo, inclusive, propor novas despesas, no contexto atual, a apresentação de emendas deve observar a uma série de critérios, não podendo criar despesas por meio da instituição de programas e serviços novos. Ademais, no período pós-1988 a participação do Legislativo no processo orçamentário não se restringe à fixação e alocação dos gastos, mas estende-se a todo o ciclo de planejamento, efetivado por meio da elaboração do PPA e da LDO, que não existiam no período anterior a 1964.

Embora a maior parte das emendas apresentadas anualmente pelos parlamentares incida sobre as despesas, existe também a possibilidade de apresentar emendas ao texto do PLOA e à receita (alterando sua estimativa). No que se refere especificamente às emendas à despesa, pode-se distinguir três modalidades, conforme os artigos de 38 a 41 da Resolução nº 1/2006:

1) Remanejamento – é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações⁹ a partir de anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência. A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos.

⁹ valor monetário atribuído a cada despesas orçamentária estabelecida.

2) Apropriação - é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações a partir da anulação equivalente de valores da Reserva de Recursos ou outras dotações definidas no Parecer Preliminar, em geral referentes a Investimentos, Inversões financeiras ou Outras Despesas Correntes.

3) Cancelamento - é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

São cinco os atores políticos responsáveis pelo encaminhamento das emendas: relatores, comissões, mesas diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado, bancadas estaduais e parlamentares. Nesse último caso, as emendas são classificadas como individuais, ao passo que as emendas de comissão, de bancada e das mesas da Câmara e do Senado são consideradas coletivas. As emendas de relator não se encaixam em nenhuma dessas categorias, sendo consideradas uma modalidade especial de emenda.

Emendas de Relatores – só podem ser apresentadas com a finalidade de corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e atender às especificações do parecer preliminar (GIACOMONI, 2007).

É importante ressaltar, contudo, que apesar de não poder apresentar emendas que interfiram efetivamente na alocação dos gastos orçamentários, como os demais atores, o relator geral e os relatores setoriais têm à sua disposição parcelas significativas de recursos orçamentários – provenientes da Reserva de Recursos e definidos no parecer preliminar – para serem alocados entre as demais modalidades de emendas (especialmente de comissão e de bancada). Em outras palavras, mesmo não podendo apresentar emendas

próprias, os relatores são extremamente estratégicos no processo de emendamento do orçamento.

Emendas de Comissão – são apresentadas pelas comissões permanentes das duas Casas Legislativas, conforme detalhado no Anexo 03, devendo apresentar caráter institucional, representar interesse nacional e ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu sobre o seu conteúdo.

Emendas das Mesas Diretoras – são apresentadas pelas mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sendo que cada Casa pode apresentar até oito emendas, sobre as quais aplicam-se as mesmas regras das emendas de comissão .

Emendas Individuais – na atualidade, cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas ao PLOA, sendo que, em cada exercício, o Parecer Preliminar fixa o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas por cada parlamentar. Ao longo dos quatro últimos exercícios o teto global das emendas individuais teve ampliação contínua, passando de R\$6.000.000,00 (no exercício de 2007), para R\$8.000.000,00 (em 2008), R\$10.000.000,00 (em 2009) e R\$ 12.500.000,00 (em 2010) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

Emendas de Bancadas Estaduais – as Bancadas Estaduais no Congresso Nacional podem apresentar emendas ao PLOA relativas a matérias de interesse das respectivas unidades federativas. O número de emendas de apropriação que cada estado pode apresentar varia de 15 a 20, conforme o tamanho da bancada. Quanto às emendas de remanejamento, cada estado pode apresentar até 3, independentemente do número de parlamentares que

integram a sua bancada. Os principais critérios para o encaminhamento das emendas de bancada são:

I – apresentação da ata da reunião na qual se decidiu sobre as emendas devidamente aprovada por 3/4 dos deputados e 2/3 dos senadores que representam a unidade da federação;

II – identificação precisa do seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada.

III – no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;

b) projeto estruturante, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV – apresentar justificativa contendo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo/benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

Como é possível perceber por meio dos critérios acima apresentados, as emendas de bancada são as que têm que observar o maior número de requisitos. Isso ocorre não para dificultar a captação de recursos por parte das bancadas, mas para garantir que suas emendas tenham efetivo caráter coletivo, inibindo práticas como as chamadas emendas “rachadinhas”, isto é, emendas coletivas (de bancada) que na prática funcionam como se fossem individuais. Até a entrada em vigor da Resolução nº1/2006 não havia um

controle formal sobre esse tipo de prática, já que as bancadas estaduais podiam apresentar emendas sem especificar os projetos aos quais os recursos seriam destinados. Assim, uma vez aprovadas as emendas e liberados os recursos, os parlamentares podiam ratear o montante entre si, destinando-os às suas bases eleitorais para a realização de pequenas obras locais. Com isso, ao invés de atender demandas amplas e de nível estadual, os recursos de emendas coletivas se somavam aos de emendas individuais operando como moeda eleitoral dos parlamentares.

Ao discutir o tema, Pereira e Mueller (2002) citam reportagem publicada na imprensa brasileira em 2001, que apresenta a repercussão das emendas rachadinhas entre os próprios parlamentares. Estes dão a entender que, uma vez que as emendas coletivas têm prioridade em relação às individuais, as rachadinhas seriam uma estratégia de se conseguir o maior volume de recursos para o maior número de municípios. Ao discutir a atuação das bancadas estaduais entre 1996 e 2001, Melo (2004) também apontou as rachadinhas como prática bastante difundida no período, ressaltando que elas seriam um mecanismo de administrar problemas de coordenação no interior das bancadas. Figueiredo e Limongi (2008), por sua vez, discutindo o período 1996/2001, contestam as interpretações que atribuem caráter individual às emendas coletivas. Segundo esses autores, os mecanismos formais exigidos para sua apresentação (quórum mínimo), assim como o tipo de investimento que elas financiam (obras de grande vulto e difíceis de serem “rachadas”, como as relacionadas a transportes) garantiriam o caráter coletivo das emendas de bancada:

A suposição, amplamente difundida, de que as emendas coletivas não passariam de “guarda-chuva” sob os quais se esconderiam emendas individuais parece-nos questionável por duas razões.

Primeiro, estas são resultado de acordo coletivo. Os requisitos formais estabelecidos para a apresentação dessas emendas garantem o seu caráter coletivo. Mais do que isso, dado o quórum exigido, essas emendas visam financiar obras sobre cuja necessidade deve haver alto grau de consenso [...]. Além do mais, deve-se notar que os principais programas beneficiados, como a construção e a remodelação de estradas, são bens públicos típicos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008: 117)

Seja qual tenha sido a efetiva extensão de práticas como a das rachadinhas no contexto anterior a 2006, o fato é que a emergência de escândalos relacionados ao desvio de recursos públicos (Máfia dos Sanguessugas) levou o Congresso Nacional a instituir, por meio da Resolução nº1/2006, uma série de medidas visando garantir o caráter coletivo das emendas de bancada, como as determinações explícitas de que elas tenham caráter estadual, destinem-se a projetos de grande vulto e especifiquem com clareza qual a localização e o programa a que se referem.

Entretanto, por mais que essas medidas tenham reduzido as possibilidades para a ocorrência das rachadinhas, o que a literatura (PRAÇA, 2009) e a imprensa apontam é a permanência de mecanismos informais que driblam as determinações normativas criadas para impedir esse tipo de prática. O jornal A Folha de São Paulo, do dia 21/03/2008, por exemplo, noticiou que para o orçamento daquele ano haviam sido aprovadas cerca de 43 emendas de bancada estadual de conteúdo genérico, as quais somavam aproximadamente R\$ 900 milhões e representariam uma brecha para o desvio de recursos públicos, sobretudo em se tratando de ano de eleições municipais (FOLHA ON LINE, 2010).

No que se refere aos objetivos desse trabalho, deve-se ressaltar que, independentemente de como os parlamentares operacionalizam as emendas de bancada, o nosso propósito de compreender a alocação territorial dos recursos orçamentários por meio da análise da execução desse tipo de

emenda permanece pertinente. Afinal, ainda que as rachadinhas sejam uma realidade, ao decidir quais emendas estaduais serão ou não executadas, o Executivo tem como base as clivagens federativas. Isto é, uma vez que se trata de uma prática informal (e ilegal), não é possível saber como, no interior de cada bancada, os recursos de emendas coletivas serão divididos, nem se, em tal divisão, os apoiadores do governo serão ou não favorecidos. Isso significa que, com ou sem rachadinhas, para os propósitos desse trabalho, emendas de bancada estão relacionadas a interesses estaduais e, como desdobramento, entender quais emendas de bancada são mais executadas equivale a entender quais interesses estaduais estão sendo privilegiados pelo Executivo.

2.2.2.1 Recursos para o atendimento das emendas

Conforme já foi mencionado neste capítulo, ao emendar a proposta orçamentária do Executivo, o Legislativo deve necessariamente indicar de onde devem vir os recursos para o financiamento da demanda proposta. Contudo, dado o comprometimento da maior parte do orçamento da União com despesas obrigatórias e inadiáveis, os parlamentares têm de ter critérios ao sugerirem quais dotações devem ser anuladas.

De saída, a própria Constituição Federal veda a apresentação de emendas aos recursos destinados ao pagamento da dívida, às transferências constitucionais e às dotações referentes ao pagamento de pessoal e seus encargos. A Lei nº 4.320/64, por sua vez, veda a alteração das despesas referentes a custeio e, com isso, a margem de interferência do Legislativo sobre a alocação dos gastos orçamentários acaba sendo restrita, recaindo sobre uma parcela pequena das despesas de capital.

Para facilitar o direcionamento das emendas às despesas passíveis de emendamento, o Parecer Preliminar especifica anualmente quais os grupos de despesa podem receber emendas, os quais em geral são: Investimento, Inversões Financeiras e Outras Despesas Correntes, com destaque para o primeiro, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 09
Valores solicitados em emendas por Grupo de Natureza de Despesa (2008, 2009 e 2010)

GND	2008		2009		2010	
	Valor Solicitado em R\$	%	Valor Solicitado em R\$	%	Valor Solicitado em R\$	%
Pessoal e encargos	185.423.587	0,3%	152.350.000	0,2%	39.952.331	0,1%
Juros e encargos sociais	500.000	0,0%	63.300.000	0,1%	2.000.000	0,0%
Outras despesas correntes	11.291.551.209	18,0%	14.996.120.239	22,5%	18.942.284.902	27,5%
Investimentos	50.109.010.124	80,1%	50.827.941.191	76,4%	49.755.460.605	72,2%
Inversões financeiras	1.006.500.000	1,6%	470.380.000	0,7%	144.150.000	0,2%
Reserva de Contingência	450.000	0,0%	300.000	0,0%	100.000	0,0%
Total	62.593.434.920	100,0%	66.510.391.430	100,0%	68.883.947.838	100,0%

Fonte: Nota Técnica Conjunta do Congresso Nacional aos orçamentos de 2008, 2009 e 2010.

Deve-se ressaltar que a modalidade de despesa que recebe o maior número de emendas é também a que sofre os maiores cortes ao longo da execução orçamentária: ao contrário das despesas correntes, mais engessadas, as despesas de capital são mais flexíveis, permitindo que o governo utilize as dotações a elas destinadas para amortecer as flutuações na arrecadação da receita ao longo do ano e para complementar dotações insuficientes destinadas às despesas correntes. Com isso, o montante de recursos efetivamente destinado às despesas de capital está sempre sujeito a cortes, tornando incerta a execução das emendas orçamentárias. Desse modo, o atendimento das emendas e a realização dos investimentos em geral

concentram-se no final do exercício financeiro, quando o governo já tem um quadro mais completo sobre as receitas arrecadadas e o pagamento de serviços da dívida pública.

Ainda em relação aos recursos destinados às emendas, a Resolução nº1/2006 criou a Reserva de Recursos, uma espécie de fundo que permite que os atores envolvidos no processo de emendamento do orçamento (relatores, parlamentares, bancadas etc.) tenham uma melhor noção do montante disponível para apropriação por meio de emendas. A Reserva de Recursos é constituída principalmente por recursos provenientes da reestimativa de receitas e da Reserva de Contingência (GIACOMONI, 2007), sendo que dela são deduzidos os recursos necessários ao financiamento das emendas individuais e de relator, enquanto o restante é destinado às emendas coletivas, na seguinte proporção: 25% às emendas de bancada estadual; 55% aos relatores setoriais, a serem remetidos para as emendas de bancada estadual e as de comissão; 20% ao relator-geral, também para alocação entre as emendas de bancada estadual e de comissão.

Como se pode observar, os relatores, juntos, controlam 75% da Reserva de Recursos e têm autonomia para alocar tais recursos entre as emendas coletivas. Isso não deixa dúvidas de que os relatores são atores centrais dentro do processo orçamentário, tendo um grande poder de negociar e arbitrar conflitos em torno dos recursos por eles controlados.

Quanto aos 25% da Reserva de Recursos destinados às bancadas estaduais, sua alocação deve ser feita observando-se os seguintes critérios:

I - 50% com base nos critérios estabelecidos para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE¹⁰;

II - 40% com base na média histórica de atendimento das respectivas bancadas estaduais nos últimos 3 anos;

III - 10% com base na população residente estimada pelo IBGE.

Ao analisar esses critérios, duas observações chamam a atenção. Primeiro, há um forte viés redistributivo na alocação dos recursos destinados às emendas de apropriação das bancadas, o que, certamente, favorece os estados mais pobres na captação de recursos orçamentários. Segundo, ao distribuir 40% dos recursos com base no desempenho dos estados ao longo dos últimos três anos, tende-se a favorecer reiteradamente os mesmo estados, do modo que as unidades federativas que apresentaram bom desempenho em anos anteriores tendem a ser favorecidas também em anos futuros, e vice-versa.

Na tabela do Anexo 04, extraída do parecer preliminar ao PLOA de 2010, é possível observar que estados como Bahia, Ceará, Pará, Maranhão e Pernambuco foram favorecidos no rateio da Reserva de Recursos devido ao critério redistributivo do FPE; ao passo que Minas Gerais e, em menor grau, São Paulo foram beneficiados pelo critério da média histórica. Por outro lado, o fato de deter 21% da população brasileira não implicou uma grande vantagem para o estado de São Paulo, já que o critério populacional só serve de base para a distribuição de 10% dos recursos destinados às bancadas estaduais na Reserva de Recursos.

¹⁰ De acordo com a Lei Complementar nº62 de 1989, 85% dos recursos do FPE são destinados aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, e 15% aos das regiões Sul e Sudeste, distribuídos segundo critério populacional.

É importante ressaltar que o limite de recursos a que cada estado tem direito na Reserva de Recursos não funciona como um teto para as emendas de bancada, tal como ocorre no caso das emendas individuais. Afinal, a Reserva de Recursos é apenas uma das fontes a que as bancadas podem recorrer para financiar suas demandas. Além dela, há a possibilidade de propor a anulação das dotações destinadas a investimentos e de disputar, nas relatorias, a considerável soma de recursos controlados pelos relatores.

Para finalizar a discussão sobre as emendas e a tramitação da Lei Orçamentária, é importante entender o que as emendas representam em relação ao orçamento da União. Na primeira das duas tabelas abaixo é possível ver que as emendas aprovadas não chegaram a representar nem 1,5% dos recursos totais do orçamento da União. Deve-se ressaltar que, como os dados dizem respeito às emendas aprovadas e que os valores referentes às emendas efetivamente executadas são inferiores, conclui-se que a interferência do Congresso sobre o modo como os gastos ocorrem é ainda inferior à apontada pelos dados.

Também fica claro nos dados da Tabela 10 que a maior parte dos recursos aprovados destina-se às emendas coletivas, especialmente as de bancada estadual. Porém, foram os recursos de emendas individuais que mais cresceram ao longo dos três anos em questão, o que pode ser visto como uma corroboração às teses de Ames (2001) e Carvalho (2003) a respeito do forte impacto da conexão eleitoral sobre o comportamento parlamentar. Em outras palavras, apesar do esforço do Executivo em privilegiar os atores coletivos no processo orçamentário e de todos os incentivos institucionais criados para tal fim, tudo indica que os parlamentares estão mais interessados em enviar

recursos, individualmente, para as suas bases eleitorais, lançando mão, por exemplo, do aumento sucessivo no valor global das emendas individuais a que cada parlamentar tem direito. Essa observação não põe em cheque as interpretações a respeito dos mecanismos institucionais que garantem a governabilidade do sistema político brasileiro (FIGUEIREDO e LIMONGI, *op. cit.*), contudo ela não deixa dúvidas quanto à influência, muitas vezes subestimada, dos incentivos distributivistas – provenientes da arena eleitoral – sobre o comportamento dos parlamentares no Brasil.

Quanto aos dados da Tabela 11, o que chama a atenção é que, embora as emendas representem parte significativa dos recursos de investimento, elas não acompanharam, ao longo dos três anos, o crescimento das dotações destinadas a essa modalidade de despesa, passando a representar menos da metade dos gastos em investimentos. Com isso, pode-se concluir que, embora as despesas de investimento sejam aquelas sobre as quais o Legislativo tem maior possibilidade de intervir, também nessa modalidade de despesa é a atuação do Executivo que predomina.

Tabela 10
Participação das emendas na LOA, em relação aos valores totais aprovados (2007, 2008 e 2009)

Tipo de emenda	2007		2008		2009	
	Aprovado em milhões de R\$	% em relação ao orçamento total	Aprovado em milhões de R\$	% em relação ao orçamento total	Aprovado em milhões de R\$	% em relação ao orçamento total
B. estadual	8.664,6	0,5%	8.755,4	0,6%	9.406,8	0,6%
B. regional	175,0	0,0%	-	-	-	-
Comissão	2.996,6	0,2%	2.688,7	0,2%	4.126,1	0,2%
Individual	3.533,4	0,2%	4.742,4	0,3%	5.927,9	0,4%
Total	15.369,6	1,0%	16.186,5	1,1%	19.460,8	1,2%
Orçamento total	1.575.880.625.693,00		1.424.390.706.030,00		1.660.729.655.083,00	

Fonte: Câmara dos Deputados

Tabela 11
Emendas aprovadas em relação às despesas de Investimento (2007, 2008 e 2009)

Tipo de emenda	2007		2008		2009	
	Aprovado em milhões de R\$	% em relação às despesas de investimento	Aprovado em milhões de R\$	% em relação às despesas de investimento	Aprovado em milhões de R\$	% em relação às despesas de investimento
Bancada Estadual	8.664,6	31,7%	8.755,4	23,1%	9.406,8	19,8%
Bancada regional	175,0	0,6%	-	-	-	-
Comissão	2.996,6	11,0%	2.688,7	7,1%	4.126,1	8,7%
Individual	3.533,4	12,9%	4.742,4	12,5%	5.927,9	12,4%
Total	15.369,6	56,2%	16.186,5	42,7%	19.460,8	40,9%
Total Despesas de investimento	27.334.887.091		37.876.795.476		47.616.761.254	

Fonte: Câmara dos Deputados

Não obstante os dados acima mostrem que a participação do Legislativo na definição dos gastos orçamentários refira-se a uma parcela pequena no orçamento, não se deve concluir que esta participação seja irrelevante. Caso assim fosse, a fase legislativa do processo orçamentário não seria marcada por disputas envolvendo os mais diversos atores políticos interessados em, por meio das emendas, ampliar a captação de recursos e favorecer suas demandas. Ademais, no caso das emendas de bancada estadual, por exemplo, o que está em jogo são recursos da ordem de alguns bilhões de reais que, uma vez obtidos, acabam suprimindo, em algum grau, a redução da capacidade de investir sofrida pelas unidades federativas em decorrência do ajuste fiscal.

Outra observação importante a ser feita é de que, se a capacidade de o Legislativo interferir na alocação do orçamento é restrita, a do Executivo não chega a ser imensamente superior: o comprometimento de cerca de 90% do orçamento da União com despesas obrigatórias reduz bastante a efetiva discricionariedade do governo sobre as decisões orçamentárias, fazendo com que, a despeito da sua inegável predominância, o real poder do Executivo

sobre as decisões orçamentárias também seja restrito, como se verá na seção destinada à fase de execução do orçamento.

2.3 A Execução do Orçamento

A fase de Execução do orçamento é aquela em que o governo arrecada (execução da receita) e desembolsa (execução da despesa) os recursos previstos na Lei Orçamentária Anual. Assim como ocorre na fase de elaboração da proposta orçamentária, a execução do orçamento é controlada pelo poder Executivo, que, por meio da LOA tem um panorama dos gastos que está autorizado a realizar ao longo do exercício financeiro. Contudo, a LOA em si não é uma indicação precisa daquilo que efetivamente será feito, dado que o Executivo tem poder discricionário sobre a execução orçamentária. Em outras palavras, a despeito de não poder realizar gastos que não sejam autorizados em lei, o Executivo não é obrigado a cumprir todos os itens contidos na LOA, tendo autonomia para decidir quais dotações serão executadas e quando isso ocorrerá.

Além da Lei Orçamentária Anual, as despesas realizadas anualmente podem derivar da abertura dos créditos adicionais. Estes são iniciados pelo Executivo e podem ser abertos ao longo de toda a execução orçamentária, prevendo recursos extras para o financiamento de despesas não contempladas na LOA ou dotadas com verbas insuficientes.

Deve-se ressaltar, porém, que mesmo considerando-se os créditos adicionais, os recursos efetivamente executados ao longo do exercício financeiro são inferiores aos aprovados. Como pode ser visto na Tabela 12, nos exercícios de 2008 e 2009, a taxa de execução do orçamento esteve em torno de 80% do que fora aprovado na Lei Orçamentária Anual, acrescida dos

créditos adicionais. Chama a atenção na tabela o fato de as despesas de investimento terem apresentado taxas de execução abaixo da média, confirmando que essa modalidade de despesa é um dos principais alvos dos cortes de despesas realizados ao longo do ano.

Tabela 12
Despesas aprovadas e executadas por GND (2008 e 2009)

GND	2008			2009		
	Aprovado na LOA + créditos adicionais em milhões de R\$ (A)	Executado em milhões de R\$ (empenhado) (B)	B/A	Aprovado na LOA + créditos adicionais em milhões de R\$ (A)	Executado em milhões de R\$ (empenhado) (B)	B/A
Pessoal e encargos	146.406,2	144.083,7	98%	168.551,3	166.592,6	99%
Juros e encargos sociais	152.215,5	109.792,8	72%	126.933,0	124.576,9	98%
Outras despesas correntes	490.172,6	480.472,2	98%	568.664,8	531.403,3	93%
Investimentos	52.373,1	35.234,5	67%	62.009,4	43.866,3	71%
Inversões financeiras	50.958,4	40.958,3	80%	54.816,0	33.827,2	62%
Amortizações/ refinanciamento da dívida	643.730,3	435.760,5	68%	720.337,8	510.813,6	71%
Reserva de Contingência	21.658,1	0	0%	21.610,2	0	0%
Total	1.557.514,1	1.246.302,1	80%	1.722.922,2	1.411.079,7	82%

Fonte: Câmara dos Deputados.

Os principais motivos pelos quais o orçamento não é totalmente executado são de ordem econômica (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002). Ou seja, a necessidade de cumprir metas de superávit primário e de acompanhar o ritmo de arrecadação da receita faz com que o Executivo seja obrigado a promover cortes nas dotações aprovadas em Lei com o intuito de atingir metas fiscais. A diferença entre os recursos efetivamente disponíveis para gastos e aqueles aprovados na LOA são os chamados recursos *contingenciados*, isto é, “créditos autorizados na lei orçamentária, mas que as unidades não estão autorizadas a utilizar” (GIACOMONI, 2007: 319). Os cortes de despesas não podem incidir sobre as dotações destinadas ao pagamento de pessoal, aos juros, encargos e amortizações da dívida, e às obrigações constitucionais e

legais da União, o que explica a taxa de execução abaixo da média apresentadas pelas despesas de investimento, onde concentram-se a maior parte dos cortes.

Com isso, tendo em vista que a maior parte das emendas orçamentárias refere-se a despesas de investimento, a consequência inevitável do contingenciamento de despesas é que nem todas as emendas aprovadas serão executadas, de modo que os mesmos atores que, durante a fase de tramitação do orçamento, competiram entre si para incluírem suas emenda na LOA, terão de competir novamente para conseguir executá-las. Nos dados da Tabela 13, referentes às taxas de execução das diferentes modalidades de emenda no período 1996-2001¹¹, é possível observar que, com exceção das de Comissão, todos os demais tipos de emendas sofreram cortes acima de 30% em relação aos valores aprovados na LOA.

Tabela 13

Taxa de execução das diferentes modalidades de emendas orçamentárias (1996-2001)

Autor da emendas	Taxa de execução média do período (%)
Relator-geral	66,5
Relatores setoriais	63,5
Comissões	77,8
Bancadas Regionais	57,1
Bancadas estaduais	62,1
Parlamentares individuais	62,3
Média	63,8

Fonte: FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008: 115 (com adaptações)

¹¹ Não encontramos dados referentes às taxas de execução das diferentes modalidades de emendas orçamentárias para o período da nossa pesquisa (2003-2008); por esse motivo, optamos por ilustrar essa discussão com dados do período 1996-2001, disponíveis em Figueiredo e Limongi, 2008.

O desempenho diferenciado na execução das emendas de Comissão ilustrado na tabela acima pode estar relacionado ao fato de elas terem caráter institucional (como as de relator-geral e relatores setoriais) e, ao mesmo tempo, serem coletivas (como as de bancadas regionais e bancadas estaduais). Ainda em relação aos dados da Tabela 13, chama a atenção o fato de que as emendas individuais, supostamente preteridas em relação às coletivas, apresentaram uma média de execução superior às das emendas de bancadas regionais e bancadas estaduais. Isso não significa que o montante real de recursos destinado às emendas individuais seja superior ao que remetido a essas duas modalidades de emendas coletivas, já que os números da tabela expressam valores relativos; contudo, essa observação serve para fortalecer a tese de que, apesar do esforço do governo em priorizar demandas coletivas, as emendas individuais (em tese, associadas a interesses pessoais e eleitorais dos parlamentares) também têm espaço e relevância consideráveis dentro do processo orçamentário.

Em suma, diante da discussão apresentada acima, pode-se concluir que o processo orçamentário – especialmente a sua fase de execução – é inevitavelmente competitivo. O principal palco dessas disputas são os ministérios e demais órgãos do Executivo, que, diante das pressões sofridas, têm de mediar conflitos e eleger critérios para pautar suas escolhas. Entender quais são esses critérios e o modo como eles operam é objetivo dos dois próximos capítulos. Por ora, é importante sintetizar os principais pontos da discussão realizada neste capítulo:

- A possibilidade de o Legislativo apresentar emendas foi a principal inovação do processo orçamentário pós-1988, tendo como consequência o fortalecimento do Congresso Nacional como instituição sem, contudo, enfraquecer o Executivo e o seu predomínio na arena orçamentária.
- O ciclo orçamentário é composto pelas etapas de elaboração, aprovação e execução da proposta orçamentária. Ao longo dessas fases, a relação entre Executivo e Legislativo é marcada por barganhas, acordos e conflitos. Dentre os principais pontos de conflito entre ambos os poderes, pode-se destacar a definição do valor da receita: enquanto o Executivo tende a subestimar o cálculo da arrecadação, o Legislativo superestima as previsões de receita visando a acomodação das demandas dos parlamentares.
- O orçamento federal é extremamente engessado, sendo que, na parte flexível, o Legislativo, através das emendas, tem uma participação considerável; porém, a efetivação dessa participação está sujeita ao arbítrio do Executivo, que tem poder discricionário sobre a execução das despesas orçamentárias.
- No âmbito do poder Legislativo, a Comissão Mista do Orçamento ocupa uma posição chave, sendo responsável pela condução da aprovação da LOA. Dentro da CMO, têm destaque o relator-geral e os relatores setoriais, que, além de emitir parecer sobre todas as emendas apresentadas, têm à sua disposição parcelas consideráveis de recursos para serem alocados entre diferentes modalidades de emendas.
- Dos cinco tipos de emendas atualmente existentes, as de bancada estadual se destacam por aprovar e executar os maiores volumes de recursos, o que

parece ser reflexo do esforço do Executivo em, a partir de 1995, priorizar demandas coletivas em detrimento das individuais. Contudo, os dados discutidos dão indícios de que as emendas individuais ainda têm importância significativa dentro do processo orçamentário. Este fato, somado às tentativas do Legislativo de personalizar as emendas coletivas (rachadinhas), põe em evidência a discussão relativa ao impacto dos interesses eleitorais e pessoais dos parlamentares sobre a arena parlamentar, com destaque para a dimensão orçamentária.

3. As emendas de bancada estadual (2003-2008): perfil, desempenho das unidades federativas e critérios de alocação adotados pelo Executivo

O capítulo anterior mostrou que o processo orçamentário é permeado de negociações e disputas políticas envolvendo interesses e atores que buscam influenciar as decisões em torno dos recursos distribuídos ao longo do ciclo orçamentário. Neste processo, as emendas orçamentárias representam uma parcela pequena dos recursos totais que compõem o orçamento da União, porém elas são parte relevante dos recursos sobre os quais o governo tem efetiva liberdade de decisão (recursos de investimento), e colocam em evidência dois debates importantes para a compreensão do sistema político brasileiro: as relações entre Executivo e Legislativo – como já foi discutido amplamente pela literatura (FIGUEIREDO e LIMONGI, *op. cit.*; PEREIRA e MUELLER, *op. cit.*; SANTOS, *op. cit.*) – e as relações intergovernamentais na federação brasileira, especialmente a disputa federativa por recursos da União, sendo que um de seus principais instrumentos, as emendas de bancada, é o objeto desta dissertação.

Dentre as modalidades de emendas orçamentárias, as de bancada estadual são as que aprovam e executam os maiores volumes de recursos na LOA, constituindo um elemento estratégico por meio do qual os representantes das unidades federativas competem para ampliar recursos públicos para seus estados. Nessa disputa, a última palavra é dada pelo Executivo, que tem poderes discricionários sobre a execução do orçamento, levando-nos às seguintes questões: Qual o perfil das emendas executadas pelo governo? Quais estados são favorecidos e quais são preteridos pela União? Quais os

critérios utilizados pelo Executivo para decidir sobre a alocação dos recursos destinados à execução de emendas de bancada?

Essas questões norteiam a discussão realizada neste capítulo que, para respondê-las, será dividido em duas partes. Na primeira, será feita uma apresentação geral do perfil das emendas de bancadas estaduais aprovadas e executadas ao longo do período 2003-2008. Já na segunda, analisaremos o desempenho dos diferentes estados, comparando o volume de recursos recebidos e discutindo as possíveis explicações para as variações encontradas.

3.1 O perfil das emendas de bancada (2003-2008)

Entre 2003 e 2008 foram aprovadas 2672 emendas de bancada estadual que totalizaram cerca de 43,5 bilhões de reais, uma média de 344 emendas anuais com valor médio de 16,3 milhões. Dentre essas emendas, 1948, 73% delas, foram integral ou parcialmente executadas, representando 55% (cerca de 24 bilhões de reais) dos recursos aprovados, com importantes variações entre os anos, como pode ser visto abaixo:

Tabela 14
Taxa de execução das emendas de bancada (2003-2008)

Ano	Aprovado (A)	Executado ¹² (B)	Taxa de execução (B/A)
2003	R\$ 5.009.108.594	R\$ 1.962.985.836	39%
2004	R\$ 4.850.756.077	R\$ 2.657.770.318	55%
2005	R\$ 7.679.649.629	R\$ 4.476.244.586	58%
2006	R\$ 6.773.698.933	R\$ 4.038.714.879	60%
2007	R\$ 10.272.425.014	R\$ 6.961.201.268	68%
2008	R\$ 8.873.235.862	R\$ 3.822.962.653	43%
Total	R\$ 43.458.874.109	R\$ 23.919.879.540	55%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

¹² Foram considerados os valores empenhados, já que o empenho vincula os recursos dos cofres públicos ao gasto em questão, representando o comprometimento do governo na efetiva execução da despesa.

Nos dados acima, chama a atenção a elevada execução de emendas de bancada ocorrida em 2007 contraposta às baixas taxas do primeiro (2003) e do último ano da série (2008), que, a nosso ver, pode estar relacionado a fatores políticos e macroeconômicos. Na esfera política, é preciso lembrar que 2003 foi o primeiro ano do mandato do presidente Lula que, nesse exercício, executou a proposta orçamentária elaborada e aprovada no último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso e pela legislatura anterior. Com isso, é possível que a mudança de governo tenha feito com que, interessado em estabelecer novas prioridades, o Executivo não tenha se empenhado para por em prática as políticas definidas pelo governo anterior. Por outro lado, em 2003 o Brasil registrou um dos menores crescimentos do Produto Interno Bruto (PIB) – 1,1%, conforme os dados do Anexo 05 – desde 2000, o que certamente teve impactos sobre os recursos destinados à execução de emendas orçamentárias.

Os fatores macroeconômicos podem estar relacionados também ao elevado índice de execução das emendas de bancada em 2007, quando o PIB e o PIB *per capita* brasileiros apresentaram as maiores taxas de crescimento dos últimos dez anos: 6,1% e 4,9%, respectivamente.

Por fim, acreditamos que o baixo índice de execução verificado em 2008 está relacionado à crise econômica que atingiu várias economias mundiais a partir de outubro daquele ano. Como a execução das emendas orçamentárias se dá, em geral, nos últimos meses de cada exercício financeiro, é provável que a emergência da crise e as incertezas por ela produzidas tenham levado o governo a não executar grande parte das emendas aprovadas, buscando poupar recursos a serem destinados às despesas mais urgentes.

As áreas que receberam os maiores volumes de recursos via emendas de bancada foram transporte (setor em que teve destaque os programas relacionados à construção e manutenção de corredores rodoviários interligando as regiões do país) e saúde (com destaque para os programas de saúde especializada), como pode ser visto abaixo:

Tabela 15
Distribuição dos recursos de emendas de bancada executados, por área (2003-2008)

Área	Recursos em Mil R\$	Percentual
Transporte	6.518.856	27,3%
Saúde	5.836.036	24,4%
Urbanismo	2.408.922	10,1%
Comércio e Serviços	1.645.917	6,9%
Educação	1.041.557	4,4%
Gestão Ambiental	873.799	3,7%
Encargos Especiais	818.452	3,4%
Ciência e Tecnologia	727.912	3,0%
Agricultura	722.573	3,0%
Defesa Nacional	540.881	2,3%
Administração	423.807	1,8%
Desporto e Lazer	358.975	1,5%
Judiciária	314.213	1,3%
Segurança Pública	300.213	1,3%
Habitação	218.056	0,9%
Assistência Comunitária	216.389	0,9%
Organização Agrária	213.257	0,9%
Saneamento	178.508	0,7%
Indústria	155.223	0,6%
Essencial a Justiça	135.558	0,6%
Assistência Social	84.038	0,4%
Direitos da Cidadania	76.563	0,3%
Cultura	69.093	0,3%
Trabalho	41.071	0,2%
Total	23.919.879	100%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

O grande volume de recursos de emendas relacionadas à área de transporte vai ao encontro das análises de Figueiredo e Limongi (2008) referentes ao período 1996-2001, reforçando a constatação de que as emendas de bancada estão fortemente associadas a demandas de infraestrutura e, portanto, diferem-se das emendas individuais que, em geral, destinam-se a demandas de menor porte e menos abrangentes. Deve-se ressaltar que, na medida em que os investimentos na área de transporte são,

em sua maioria, competência do Ministério dos Transportes, é provável que este órgão seja uma das instâncias em que a disputa pela execução das emendas de bancada ocorra de maneira mais acirrada.

Tabela 16
Distribuição dos recursos de emendas de bancada executados, por órgão (2003-2008)

Órgão	Recursos em Mil R\$	Percentual
Ministério dos Transportes	6.518.856	27,3%
Ministério da Saúde	5.836.036	24,4%
Ministério das Cidades	2.530.939	10,6%
Ministério da Integração Nacional	2.211.994	9,2%
Ministério do Turismo	1.663.565	7,0%
Ministério da Educação	1.041.557	4,4%
Transf. a Estados, Distrito Federal e Municípios	818.452	3,4%
Ministério da Ciência E Tecnologia	692.896	2,9%
Ministério da Defesa	646.208	2,7%
Ministério do Esporte	358.975	1,5%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	294.700	1,2%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	214.447	0,9%
Justiça do Trabalho	210.825	0,9%
Ministério da Justiça	204.193	0,9%
Minist. do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	159.723	0,7%
Ministério Público da União	135.024	0,6%
Ministério da Cultura	69.093	0,3%
Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	63.876	0,3%
Ministério do Desenvolvimento Social a Combate a Fome	60.846	0,3%
Presidência da República	53.906	0,2%
Ministério do Meio Ambiente	39.026	0,2%
Ministério do Trabalho e Emprego	32.028	0,1%
Justiça Eleitoral	29.286	0,1%
Ministério da Assistência Social	23.192	0,1%
Justiça Federal	10.224	0,0%
Total	23.919.879	100%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

Na tabela acima é possível ver que, além do Ministério dos Transportes – responsável por executar 27,3% dos recursos de emendas de bancadas – o Ministério da Saúde e, em menor grau, o das Cidades e o da Integração Nacional executaram elevados volume de emendas ao longo do período em questão, levando-nos à conclusão de que esses órgãos também são bastante visados pelos atores que competem para captar recursos para seus estados. A explicação para a grande demanda das bancadas estaduais a esses quatro ministérios certamente tem a ver com o fato de eles terem sido os órgãos que receberam o maior volume de recursos de investimento ao longo

do período, tal como ilustrado pelos dados do Anexo 06. Conforme já se discutiu, investimento é a modalidade de despesa que pode ser mais facilmente emendada, de modo que o direcionamento das emendas aos ministérios mais bem dotados com esse tipo de recurso não é coincidência, mas parte da estratégia e da *expertise* dos atores políticos que buscam ampliar suas chances de conquistar os recursos distribuídos pela União. Além disso, com exceção do Ministério da Saúde, esses órgãos são responsáveis pela execução de obras de grande porte, cuja visibilidade desperta a atenção do eleitor e, conseqüentemente, atrai o interesse e as emendas dos parlamentares que desejam se reeleger ou pleitear novos cargos políticos.

Outro dado sobre a execução de emendas de bancada que chama a atenção é que, com exceção de 2004, em todos os anos analisados, a parcela majoritária das emendas empenhadas foi paga apenas no exercício posterior. Na tabela abaixo é possível observar que até mesmo em 2007, quando a taxa de execução das emendas de bancada foi bastante elevada, a tendência predominante foi o pagamento das emendas nos exercícios subseqüentes, através da inscrição Restos a Pagar.

Tabela 17
Tempo de pagamento das emendas

Ano	Emendas	Número	Percentual
2003	Restos a pagar	132	65,7%
	Integral ou parcialmente pagas no exercício	69	34,3%
	Total	201	100%
2004	Restos a pagar	145	41,1%
	Integral ou parcialmente pagas no exercício	208	58,9%
	Total	353	100%
2005	Restos a pagar	245	65,2%
	Integral ou parcialmente pagas no exercício	131	34,8%
	Total	376	100%
2006	Restos a pagar	201	52,9%
	Integral ou parcialmente pagas no exercício	179	47,1%
	Total	380	100%
2007	Restos a pagar	269	65,3%
	Integral ou parcialmente pagas no exercício	143	34,7%
	Total	412	100%
2008	Restos a pagar	175	78,5%
	Integral ou parcialmente pagas no exercício	48	21,5%
	Total	223	100%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal.

O não pagamento da maior parte das emendas no próprio exercício pode ser explicado pelo fato de que, como o empenho das despesas de investimento em geral se dá nos últimos meses do ano – dado que o governo procura garantir primeiro o pagamento das suas obrigações de custeio e com os serviços da dívida – é provável que as unidades orçamentárias não tenham tempo hábil para realizar as outras fases da despesa (liquidação e pagamento) no próprio exercício. Além disso, é possível que a inscrição das emendas de bancada em restos a pagar seja um instrumento político utilizado pelo Executivo para diferenciar apoiadores e opositoristas, como já foi constatado por outros trabalhos (MELO, 2004). Nesse sentido, atrasar o pagamento das

emendas dos estados controlados pela oposição seria uma forma de o governo demonstrar que valoriza o apoio recebido por sua coalizão, sem subestimar complemente as demandas oposicionistas. Numa outra perspectiva, a inscrição de emendas em restos a pagar pode ser interpretada como uma forma de o Executivo estender o apoio recebido dos parlamentares até o exercício seguinte, isto é, se a execução de emendas é uma das moedas por meio da qual o Executivo obtém apoio parlamentar no Congresso, o atraso no pagamento das emendas prolonga a adesão dos deputados e senadores à agenda do governo.

Na seção seguinte, discutiremos o desempenho dos estados na execução de suas emendas, identificando critérios utilizados pelo Executivo na operacionalização da execução das emendas de bancada.

3.2. Quem ganha e quem perde: as unidades federativas e a execução das emendas de bancada

Quando se pensa sobre a distribuição territorial dos recursos orçamentários, a primeira questão que emerge é se as diferentes subunidades de governo são igualmente contempladas. Na tabela abaixo, não há dúvidas de que a resposta a essa questão é negativa, dada a ampla variação no modo como os recursos executados foram distribuídos aos diferentes estados. É exemplar que o Distrito Federal foi destino de 15,6% dos recursos orçamentários executados via emendas de bancada no período em questão, enquanto Amapá, Amazonas, Espírito Santo e Sergipe receberam menos de 2% cada.

Tabela 18
Recursos de emendas de bancada executados, por estado
(2003-2008)

UF	Recursos recebidos em Mil R\$	Percentual
DF	3.729.078	15,6%
MG	2.254.970	9,4%
PR	1.624.375	6,8%
TO	1.077.933	4,5%
SP	1.029.747	4,3%
RS	963.227	4,0%
AC	963.211	4,0%
BA	947.137	4,0%
GO	800.252	3,3%
CE	785.317	3,3%
PB	785.074	3,3%
PE	779.890	3,3%
PI	720.296	3,0%
RR	706.418	3,0%
MT	706.397	3,0%
PA	625.629	2,6%
RN	616.302	2,6%
SC	614.286	2,6%
MS	611.271	2,6%
RO	553.224	2,3%
AL	531.893	2,2%
RJ	525.359	2,2%
MA	492.758	2,1%
AP	431.954	1,8%
AM	369.893	1,5%
ES	353.008	1,5%
SE	320.965	1,3%
Nacional	23.919.879	100,0%

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal.

Deve-se ressaltar que a elevada soma de recursos recebidos pelo Distrito Federal pode estar relacionado à sua qualidade de ente federativo especial, já que a própria Constituição Federal (incisos XIII e XIV do Artigo 21) determina que a União se responsabilize pela manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das polícias civil e militar, e do corpo de bombeiros do Distrito Federal, além de prestar assistência financeira para a execução de serviços públicos. Ademais, é possível que a condição de sede do governo federal faça com que o Executivo seja mais sensível às demandas do Distrito Federal e priorize a execução das emendas apresentadas por esse ente.

Quanto aos sete demais estados situados no topo da Tabela 18 – que juntamente com o Distrito Federal captaram 52,6% dos recursos totais – chama a atenção o fato de, com exceção do Acre e Tocantins, tratar-se de algumas das unidades federativas mais desenvolvidas do país. Por outro lado, no extremo oposto da tabela, é possível observar que alguns estados pouco desenvolvidos receberam um baixo volume de recursos, o que põe em evidência o argumento de que a execução das emendas de bancada pode ser proporcional ao nível de riqueza do ente federativo. Contudo, tal hipótese enfraquece quando se observa, por exemplo, o caso do Rio de Janeiro, que teve o sexto pior desempenho na execução de emendas, recebendo um volume de recursos inferior ao de estados mais pobres, como Rio Grande do Norte e Piauí. Além disso, quando se compara a participação percentual dos estados no Produto Interno Bruto nacional com o volume de recursos captados via emendas de bancada, fica claro que o desempenho dos estados mais ricos não é tão favorável quanto pode parecer à primeira vista.

Tabela 19
Participação dos estados nos recursos executados de emendas de bancada e no PIB
(2003-2008)

UF	Participação dos estados nos recursos distribuídos via emendas de bancada	Participação dos estados no PIB total
DF	15,60%	3,90%
MG	9,40%	9,30%
PR	6,80%	5,90%
TO	4,50%	0,40%
SP	4,30%	33,10%
RS	4,00%	6,60%
BA	4,00%	4,00%
AC	4,00%	0,20%
GO	3,30%	2,50%
PE	3,30%	2,30%
CE	3,30%	2,00%
PB	3,30%	0,80%
RR	3,00%	0,20%
MT	3,00%	1,70%
PI	3,00%	0,60%
SC	2,60%	4,10%
PA	2,60%	1,90%
MS	2,60%	1,10%
RN	2,60%	0,80%
RO	2,30%	0,60%
RJ	2,20%	11,30%
AL	2,20%	0,60%
MA	2,10%	1,30%
AP	1,80%	0,20%
ES	1,50%	2,30%
AM	1,50%	1,50%
SE	1,30%	0,60%
Total	100%	100%

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal e IBGE

A Tabela 19 demonstra que, com exceção do Paraná e Minas Gerais, todos os estados das duas regiões mais ricas do país (Sul e Sudeste) receberam um percentual de recursos provenientes de emendas de bancada inferior à sua participação relativa no PIB nacional, dando indícios de que, ao distribuir recursos entre as bancadas, o governo pode estar considerando a forte desigualdade socioeconômica existente no país. Contudo, quando se compara o desempenho do Espírito Santo – estado mais pobre do Sudeste – com o de outros estados de porte econômico parecido, porém situados em regiões menos desenvolvidas (Ceará, Pernambuco e Goiás), a hipótese a que se chega é de que, mais do que redistribuir os recursos nacionais tendo como

base a riqueza produzida por cada estado, é provável que o Executivo leve em conta a localização regional do ente federativo. Assim, enquanto o Espírito Santo foi contemplado com apenas 1,5% do que foi executado via emendas de bancada, Ceará, Pernambuco e Goiás receberam 3,3% cada.

É importante ressaltar que o baixo volume de recursos provenientes da execução de emendas de bancada pagos a algumas unidades federativas não significa que esses entes tenham sido totalmente preteridos pela União. Além das emendas, o governo federal dispõe de outros mecanismos para a realização de investimentos nos estados, como a parcela das transferências voluntárias que não é gerada a partir de emendas orçamentárias e os investimentos diretos realizados em estados e municípios sob a responsabilidade dos próprios órgãos da administração direta ou indireta do governo federal. Na tabela abaixo, é possível verificar que em muitas unidades federativas as emendas de bancada representam muito pouco do total de investimentos recebidos da União.

Tabela 20
Emendas de bancada e gastos de investimento da União
(2003-2008)

UF	Participação dos estados nos gastos de investimento da União	Importância das emendas de bancada em relação aos recursos investidos pela União nas UFs
MG	11%	33%
RS	7%	23%
BA	6%	24%
RJ	6%	14%
SP	6%	27%
PE	6%	22%
SC	5%	19%
TO	5%	36%
CE	4%	27%
GO	4%	29%
PA	3%	29%
PB	3%	38%
MT	3%	35%
PR	3%	81%
DF	3%	191%
MA	3%	26%
MS	3%	33%
PI	3%	39%
AM	3%	22%
RN	2%	41%
AL	2%	37%
AC	2%	78%
RO	2%	57%
RR	2%	73%
ES	1%	40%
SE	1%	36%
AP	1%	59%
Nacional	100%	37%

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Os dados da Tabela 20 evidenciam que o principal destino dos recursos de investimento da União foram os estados mais desenvolvidos – notadamente Minas Gerais – incluindo aqueles que não foram bem sucedidos na execução de suas emendas de bancada, como o Rio de Janeiro. Esse estado captou em média 6% de tudo que o governo federal investiu entre 2003 e 2008, mas apenas 14% desse investimento foi realizado por meio da execução de emendas de bancada, levando-nos à conclusão de que os 76% restante teve origem em arenas distintas das da parlamentar, isto é, podem ter nascido de negociações diretas entre o governo do estado e o governo federal (sem intermediação da bancada estadual no Congresso), podem ter sido motivados por questões técnicas, ou ainda podem ter emergido a partir do

interesse unilateral do Executivo nacional em priorizar aspectos da sua agenda que garantiram melhores retornos se aplicados especificamente nesse estado. O mesmo raciocínio se aplica para os estados onde a média de recursos executados via emendas de bancada foi bem inferior à média de investimentos recebidos.

Quanto ao grande volume de investimento federal no estado de Minas Gerais, parte da explicação pode estar relacionada a um fator de natureza técnica: ao longo dos anos em questão, o principal destino das despesas de investimento da União foi a área de transporte (cerca de 20%, segundo dados da Câmara dos Deputados) de modo que, sendo Minas Gerais o estado com a maior extensão de rodovias do país, não é surpresa que parte substancial desses recursos fossem destinadas à essa unidade federativa. Assim, as decisões de governo também se pautam em fatores de ordem técnica, sendo estes importantes por dar mais respaldo e reforçar os argumentos e interesses dos atores políticos que pleiteiam a captação dos recursos da União.

Outra observação importante que pode ser feita a partir da Tabela 20 refere-se ao caso do Distrito Federal, que executou mais emendas de bancada do que investimentos. Essa aparente incoerência se deve ao fato de que, embora os recursos utilizados na execução de emendas em geral façam parte das despesas de investimentos, é possível que parte das emendas do Distrito Federal tenham sido destinadas às despesas correntes, visando o financiamento daqueles gastos que, de acordo com texto constitucional, são competência da União. Essa observação realça a necessidade de que, dada a sua condição de ente federativo especial, o Distrito Federal e a sua boa

performance na execução de emendas de bancada sejam analisados com ressalvas.

Por fim, a análise do desempenho dos estados na captação de recursos orçamentários não pode deixar de levar em conta as diferenças populacionais e os aspectos político-institucionais da representação dos estados em nível nacional. Nas tabelas abaixo, a distribuição *per capita* e por parlamentar dos recursos executados trazem informações importantes sobre os critérios que norteiam as decisões do Executivo.

Tabela 21
Distribuição *per capita* dos recursos médios recebidos pelos estados via emendas de bancada (2003-2008)

UF	Média de recursos executados, em Mil R\$ (A)	População (B)	Média anual de recursos executados <i>per capita</i> , em R\$ (A/B)
RR	117.736	326.738	360,3
DF	621.513	2.053.897	302,6
AC	160.535	560.611	286,4
TO	179.655	1.161.641	154,7
AP	71.992	480.367	149,9
RO	92.204	1.383.740	66,6
MS	101.878	2.082.024	48,9
MT	117.732	2.513.787	46,8
PI	120.049	2.847.489	42,2
PB	130.845	3.445.125	38,0
RN	102.717	2.780.176	36,9
AL	88.648	2.826.575	31,4
SE	53.494	1.788.747	29,9
PR	270.729	9.585.383	28,2
GO	133.375	5.020.160	26,6
AM	61.648	2.830.310	21,8
MG	375.828	17.917.925	21,0
SC	102.381	5.369.177	19,1
ES	58.834	3.106.372	18,9
CE	130.886	7.444.000	17,6
PA	104.271	6.219.628	16,8
PE	129.981	7.930.964	16,4
RS	160.537	10.207.061	15,7
MA	82.126	5.660.255	14,5
BA	157.856	13.096.003	12,1
RJ	87.559	14.404.923	6,1
SP	171.624	37.100.043	4,6
Nacional	3.986.646	170.143.121	23,4

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal e IBGE (Censo 2000).

Tabela 22
Distribuição por parlamentar dos recursos médios recebidos pelos estados via emendas de bancada (2003-2008)

UF	Média de recursos executados, em Mil R\$ (A)	Número de cadeiras no Congresso (B)	Média anual de recursos executados por parlamentar, em Mil R\$ (A/B)
DF	621.513	11	56.501
TO	179.655	11	16.332
AC	160.535	11	14.594
RR	117.736	11	10.703
MT	117.732	11	10.702
RN	102.717	11	9.337
MS	101.878	11	9.261
PI	120.049	13	9.234
PB	130.845	15	8.723
RO	92.204	11	8.382
PR	270.729	33	8.203
AL	88.648	12	7.387
MG	375.828	56	6.711
GO	133.375	20	6.668
AP	71.992	11	6.544
AM	61.648	11	5.604
SC	102.381	19	5.388
CE	130.886	25	5.235
PA	104.271	20	5.213
SE	53.494	11	4.863
RS	160.537	34	4.721
PE	129.981	28	4.642
ES	58.834	13	4.525
MA	82.126	21	3.910
BA	157.856	42	3.758
SP	171.624	73	2.351
RJ	87.559	49	1.786
Nacional	3.986.646	594	6.711

Fonte: Siga Brasil/ Senado Federal

Ponderado pela população (Tabela 21), temos um quadro bastante diverso sobre a distribuição dos recursos entre os estados, o qual evidencia um favorecimento dos estados menos populosos em relação aos de maior população: enquanto um habitante de Roraima “recebeu”, em cada exercício, uma média de R\$360,3, o paulista foi contemplado com apenas R\$4,6. O mesmo contraste se verifica quando se analisa a distribuição dos recursos de emendas de bancada entre os representantes de cada estado (Tabela 22): em geral, as bancadas menores executaram um maior volume de recursos por parlamentar, sendo que, dentre os estados que contam com elevado número

de representantes no Congresso, apenas o Paraná teve desempenho superior à média nacional.

Essas observações trazem à tona os argumentos referentes aos possíveis efeitos da sub/sobre-representação dos estados no Legislativo Nacional sobre sua capacidade de auferir vantagens em nível nacional. Como se sabe, as bancadas menores são as que, via de regra, apresentam os maiores índices de sobre-representação parlamentar – conforme ilustrado pelos dados do Anexo 07 – de modo que o destaque por elas obtido na captação de recursos por parlamentar pode estar relacionado aos efeitos da desproporcionalidade. Se confirmada essa hipótese (a ser testada no capítulo seguinte), tem-se o fortalecimento da tese de que as emendas orçamentárias são moedas de troca por meio das quais o Executivo busca obter o maior apoio no Congresso pelo menor custo possível (ARETCHE e RODDEN, *op. cit.*). Em outras palavras, o Executivo preferiria negociar com as bancadas cujo apoio é mais barato, isto é, as dos estados sobre-representados, onde os investimentos do governo por habitante seriam convertidos em um número de votos parlamentares maior do que no caso dos estados não favorecidos com a desproporcionalidade representativa.

Em oposição a essa tese (FIGUEIREDO e LIMONGI, *op. cit.*; PEREIRA e MUELER, *op. cit.*), argumenta-se que a execução de emendas orçamentárias está fortemente associada aos critérios partidários que constituem a base do presidencialismo de coalizão, de modo que bancadas que fornecem amplo apoio ao governo seriam melhor contempladas com a execução de suas emendas do que aquelas fracamente governistas. Contudo, os dados da tabela abaixo demonstram que a relação entre o volume de

recursos *per capita* recebido pelos estados via emendas de bancada e o percentual de parlamentares pertencentes à base do governo¹³ não mostrou-se tão linear quanto poderia se esperar.

Tabela 23
Parlamentares da coalizão de apoio ao governo e recursos executados *per capita*
(2003-2008)

UF	Percentual médio de deputados da bancada que integram partidos da coalizão	Percentual médio de senadores da bancada que integram partidos da coalizão	Média de recursos executados <i>per capita</i> , em R\$
RR	38%	67%	360,30
AC	75%	100%	286,40
TO	50%	39%	154,70
AP	67%	67%	149,90
DF	75%	33%	102,60
RO	84%	100%	66,60
MS	84%	89%	48,90
MT	54%	33%	46,80
PI	53%	22%	42,20
PB	50%	22%	38,00
RN	63%	56%	36,90
AL	63%	56%	31,40
SE	34%	67%	29,90
PR	63%	11%	28,20
GO	49%	22%	26,60
AM	84%	33%	21,80
MG	61%	56%	21,00
SC	60%	67%	19,10
ES	57%	44%	18,90
CE	53%	22%	17,60
PA	65%	0%	16,80
PE	56%	11%	16,40
RS	64%	89%	15,70
MA	45%	89%	14,50
BA	43%	11%	12,10
RJ	61%	67%	6,10
SP	57%	89%	4,60
Nacional	50%	50%	23,4

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Observando os dados da Tabela 23 a impressão que se tem é de que o pertencimento à base aliada tem maior peso no caso dos senadores do que dos deputados: dentre as 11 bancadas que, na câmara alta, tiveram menores percentuais de integrantes na coalizão, apenas o Distrito Federal foi bem sucedido na execução de suas emendas. Esta observação sugere que ao

¹³ A definição dos partidos da coalizão foi feita a partir dos critérios propostos por Amorim Neto (2002, 2007). Já a filiação partidária de cada parlamentar foi considerada no contexto da posse, segundo as informações do Congresso Nacional referentes a cada legislatura.

executar as emendas de bancada, o Executivo dá relevância distinta ao apoio parlamentar recebido de ambas as casas legislativas, favorecendo os estados que contam com maior número de representantes governistas no Senado. É uma hipótese a ser testada no próximo capítulo.

Além da relação entre Executivo e Legislativo em nível nacional, outro fator político que pode ter efeito sobre o modo como o governo distribui os recursos destinados às emendas orçamentárias é a relação do presidente com os governadores de estado, o que encontra respaldo na ampla literatura que destaca os chefes dos executivos estaduais como peças-chaves dentro do sistema político brasileiro (ABRUCIO e SAMUELS, 1997; ABRUCIO, 1998; MAINWARING, 1997).

Assim, se a relação entre os dois níveis de governo for medida com base na proximidade política verificada entre os partidos de cada governador e do presidente, pode-se supor que os estados governados por políticos pertencentes ao mesmo partido do presidente ou a outros partidos da base aliada têm maiores chances de apresentar um bom desempenho na captação de recursos orçamentários do que os estados governados por políticos da oposição. Os dados da tabela abaixo, no entanto, não parecem indicar esta direção para as distribuições das emendas de bancada.

Tabela 24
Partidos dos governadores e recursos executados *per capita* (2003-2008)

UF	Percentual de anos que o estado foi governado pelo partido do presidente	Percentual de anos que o estado foi governado por partidos da coalizão (exceto o do presidente)	Percentual de anos que o estado foi governado por partidos da oposição	Média de recursos executados <i>per capita</i> , em R\$
AC	100%	0%	0%	286,4
PI	100%	0%	0%	42,2
MS	67%	33%	0%	48,9
SE	33%	0%	67%	29,9
BA	33%	0%	67%	12,1
PA	33%	0%	67%	16,8
ES	0%	100%	0%	18,9
RJ	0%	100%	0%	6,1
RN	0%	100%	0%	36,9
PR	0%	83%	17%	28,2
SC	0%	83%	17%	19,1
PE	0%	83%	17%	16,4
AL	0%	67%	33%	31,4
AM	0%	67%	33%	21,8
RS	0%	50%	50%	15,7
DF	0%	50%	50%	102,6
AP	0%	33%	67%	149,9
MT	0%	33%	67%	46,8
TO	0%	33%	67%	154,7
GO	0%	33%	67%	26,6
CE	0%	33%	67%	17,6
MA	0%	17%	83%	14,5
RR	0%	0%	100%	360,3
RO	0%	0%	100%	66,6
PB	0%	0%	100%	38,0
MG	0%	0%	100%	21,0
SP	0%	0%	100%	4,6
Média				23,4

Fonte: Siga Brasil/Senado Federal e Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Na tabela acima, pode-se observar que todos os três estados em que predominou a administração do partido do presidente – Partido dos Trabalhadores – apresentaram desempenho acima da média, destacadamente o Acre. Já entre as oito unidades federativas em que predominou partidos da base aliada (com destaque para o PSB e o PMDB, a partir de 2004), metade teve desempenho acima da média (Rio Grande do Norte, Paraná, Pernambuco e Alagoas). No Rio o Grande do Sul e no Distrito Federal, que captaram elevado volume de recursos, o governo estadual só foi administrado por partidos da coalizão durante metade dos anos em questão. Por fim, é possível

verificar que dentre os estados em que predominou a presença de governadores pertencentes aos partidos oposicionistas (principalmente PSDB e PFL/DEM), dois apresentaram bons desempenhos na captação de recursos *per capita* (Tocantins e Rondônia), três tiveram desempenhos intermediários (Sergipe, Mato Grosso, Ceará e Paraíba), e os oito restantes apresentaram desempenho abaixo da média. A conclusão daí decorrente é de que a relação entre a posição partidária do governador face o Executivo nacional e a execução de emendas de bancada não é linear, e que se essa variável tem algum peso explicativo no modo como os recursos orçamentários são territorialmente alocados, ela não é a única nem a principal.

A discussão e os dados apresentados neste capítulo revelam a existência de uma importante variação no desempenho das unidades federativas na captação dos recursos distribuídos pela União por meio da execução das emendas de bancadas estaduais. Dentre as proposições levantadas para explicar as variações encontradas, nenhuma deu conta de, sozinha, esclarecer porque alguns estados captam mais recursos orçamentários do que outros e como o Poder Executivo toma as decisões referentes à execução de emendas de bancada. De maneira sintética, os dados apresentados indicam os seguintes apontamentos:

- A qualidade de ente federativo especial dá ao Distrito Federal vantagens na captação de recursos de emendas de bancada, independentemente dos fatores políticos e sócio-econômicos.
- Em termos absolutos, os estados mais ricos captam mais recursos de emendas de bancada; porém, ponderando-se pela população, observa-se

uma tendência redistributiva, a qual é reforçada pela localização regional dos estados: unidades federativas situadas na região mais próspera do país recebem menos do que os localizados nas demais.

- Bancadas menores, em geral sobre-representadas no Congresso, parecem ter mais facilidade na captação de recursos provenientes da execução de emendas de bancada.
- O pertencimento dos parlamentares à base aliada parece depender da casa legislativa em questão: senadores pertencentes à base aliada interferem mais sobre as decisões do governo do que deputados governistas.
- O posicionamento do governador em relação ao Executivo parece ter efeitos ambíguos sobre a captação de recursos de emendas de bancada.

No capítulo seguinte, analisaremos como as proposições acima interagem na construção de respostas plausíveis e estatisticamente apuradas para as questões que norteiam este trabalho.

4. Estratégias, motivações e escolhas do Executivo: os critérios por trás da execução das emendas de bancada

Como muitas decisões tomadas no âmbito governamental, as escolhas em torno da distribuição territorial dos recursos orçamentários são afetadas por fatores das mais variadas naturezas (técnicos, políticos, sócio-econômicos, culturais, interesses pessoais etc.), de modo que captar a complexidade de todas as suas dimensões é praticamente impossível. Seguindo análises recentes referentes ao tema do federalismo fiscal e das relações intergovernamentais (RODDEN e ARRETCHE, *op. cit.*; SOARES e NEIVA, *op. cit.*), neste trabalho nos atemos à discussão dos fatores de natureza político-institucional e sócio-econômica, cientes de que outros elementos têm impactos significativos sobre a distribuição dos recursos orçamentários. Um deles é o que diz respeito à estrutura, capacitação e qualificação do corpo técnico de cada estado na formulação dos projetos a serem apresentado ao governo: de acordo com a ONG Contas Abertas¹⁴, devido à falta de projetos viáveis, em 2010, apenas 39% dos recursos que o governo federal reservou para gastos com a “prevenção de desastres” saiu dos cofres da União. Isso significa que as unidades federativas tecnicamente mais qualificadas e capazes de elaborar bons projetos encontram grande vantagem para captar os recursos destinados a esse tipo de demanda.

Entretanto, deve-se ressaltar que, apesar da relevância da dimensão técnica, a sua inclusão na análise aqui realizada implicaria a necessidade de criação de indicadores cujos dados não estão disponíveis, podendo haver

¹⁴ Informação amplamente divulgada pela imprensa brasileira em janeiro de 2011, em decorrência das enchentes que atingiram a região serrana do Rio de Janeiro no início do ano.

mesmo a necessidade de uma pesquisa de caráter mais qualitativo, o que foge do escopo deste trabalho.

Das duas dimensões consideradas, a político-institucional é a que é composta pelo maior número de variáveis, sendo que as mais importantes são relacionadas a fatores como: partidos políticos – se da coalizão ou da oposição – dos parlamentares e governadores dos estados; apoio eleitoral recebido pelo presidente nas eleições prévias ao seu mandato, em cada estado; e representatividade dos estados no Congresso Nacional, no gabinete ministerial e na Comissão Mista do Orçamento. Na dimensão sócio-econômica, as principais variáveis testadas indicam o PIB *per capita* dos estados e a localização regional de cada unidade federativa.

Para discutir o impacto e o peso das variáveis acima sobre o modo como o Executivo distribui os recursos de emendas de bancadas entre os estados, este capítulo está organizado em duas seções: na primeira, esclarecemos os aspectos mais relevantes da metodologia utilizada, juntamente com a apresentação detalhada das duas dimensões explicativas consideradas. Na segunda, apontamos as hipóteses, apresentamos e discutimos os resultados dos testes realizados, analisando em que medida eles corroboram as hipóteses sustentadas, bem como a sua contribuição para as agendas de pesquisa relacionadas.

4.1 Metodologia e dimensões explicativas

O método utilizado neste trabalho é o Modelo de Análise de Regressão Linear Múltipla, que mensura a relação estatística entre uma variável dependente contínua e um conjunto de variáveis independentes, as quais têm a função de explicar os padrões de variação apresentados pela variável

dependente. Visando controlar os efeitos da dinâmica intertemporal, utilizamos o método dos Mínimos Quadrados Generalizados (GLS), com dados em painel, o que resultou em um total de 156 observações: 26 em cada um dos seis anos considerados.

Neste trabalho, o interesse é explicar a variação no volume de recursos provenientes de emendas de bancada recebidos da União pelos estados, de modo que nossa variável dependente será expressa pelo valor *per capita* de emenda de bancada executado para cada estado em cada um dos anos do período 2003 a 2008, expresso em logaritmo natural.

É importante ressaltar que embora a execução das emendas (e de todas as demais despesas orçamentárias) ocorra ao longo de três fases – empenho, liquidação e pagamento – e que a efetiva liberação dos recursos só se dê após a última fase, para os fins desse trabalho, consideramos como executados os valores empenhados. Optamos por este caminho, ao invés de trabalharmos com os valores liquidados ou efetivamente pagos, porque ao empenhar uma despesa, o Executivo autoriza a sua execução, demonstrando conviência com a demanda nela contida. Com isso, é provável que as barganhas envolvendo o governo e os atores políticos interessados em captar recursos se concentrem em torno do empenho da despesa, sendo menos intensas nas etapas seguintes, as quais dependem muito mais da competência dos beneficiados no cumprimento de requisitos e na prestação do serviço, do que do arbítrio do governo propriamente dito. Além disso, enquanto o empenho da despesa sempre se dá dentro do ano fiscal, a liquidação e o pagamento podem, por meio da inscrição da despesa em Restos a Pagar, ocorrer nos exercícios subseqüentes, o que dificulta o nosso acompanhamento. Por esses

motivos, ao discutirmos a execução de emendas neste trabalho, estaremos considerando as despesas empenhadas, ainda que boa parte delas não chegue a ser efetivamente paga.

Quanto à origem dos dados relativos à execução de emendas de bancada, utilizamos a base Siga Brasil/Senado Federal, que através do seu portal eletrônico¹⁵ possibilita que o usuário tenha acesso a informações atualizadas e detalhadas sobre a aprovação e execução do orçamento da União. Embora na base de dados constem informações desde o exercício orçamentário de 2000, o acompanhamento passo a passo do processo de execução de emendas orçamentárias só está disponível a partir do orçamento de 2002, o que justifica nossa decisão de focar a análise apenas no governo Lula, iniciado em 2003. Contudo, não foi possível cobrir a totalidade dos dois mandatos de Lula pelo fato de que as informações relativas à execução de emendas de um exercício fiscal estão sujeitas a alterações até o encerramento do exercício seguinte. Assim, como a coleta dos dados utilizados nesta pesquisa concentrou-se no primeiro semestre de 2010, não foi possível estender a análise para os exercícios de 2009 e 2010.

As variáveis independentes consideradas nesta pesquisa, conforme dito, emergem de duas dimensões explicativas, a político-institucional e a sócio-econômica.

¹⁵ http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil

4.1.1 Dimensão político-institucional

Apoio eleitoral e político-partidário ao Executivo

A abordagem atualmente predominante sobre as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil destaca que a governabilidade do sistema político brasileiro está fortemente vinculada à vigência de um presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO e LIMONGI, *op. cit.*; SANTOS, *op. cit.*). Para essas análises, as mudanças engendradas pela Constituição de 1988 e pelas regras que balizam a dinâmica decisória no Congresso Nacional, geram incentivos para que os parlamentares votem de acordo com os seus líderes partidários, dando ao presidente a possibilidade de contar com o apoio de coalizões disciplinadas e estáveis, as quais são recompensadas com indicações para cargos governamentais e recursos orçamentários. Do ponto de vista federativo, o principal desdobramento do presidencialismo de coalizão poderia ser o favorecimento dos estados com maior número de parlamentares na base de apoio ao governo, os quais seriam beneficiados com o recebimento de um maior volume de recursos.

Em uma perspectiva distinta, Mainwaring (2001) destacou o papel das relações entre os governadores e o presidente para se compreender a alocação territorial dos investimentos federais. Amplamente respaldado na literatura que enfatiza a centralidade dos governadores dentro do sistema político brasileiro (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2000; SAMUELS e ABRUCIO, 1997), o autor se baseou em exemplos e dados do contexto pós-redemocratização para ressaltar que as unidades federativas cujos governadores apóiam o Executivo nacional recebem elevado volume de recursos, ao passo que os estados governados por políticos que se opõem ao governo são preteridos na distribuição das verbas federais.

Em uma terceira perspectiva, a distribuição de recursos pelo Executivo é associada a estratégias pela conquista de votos: o presidente tenderia a investir mais nas localidades de onde recebeu maior número de votos na última eleição, buscando, com isso, consolidar sua base eleitoral (COX e McCUBBINS, 1986). Por outro lado, visando conquistar novos eleitores, o Executivo poderia distribuir maior quantidade de recursos para as regiões de onde recebeu poucos votos, o que seria mais provável se essas regiões concentrassem um grande número de eleitores (RODDE e ARRETCHE, *op. cit.*).

Assim, a partir desta análise, a influência do presidencialismo de coalizão, do posicionamento do governador em relação ao Executivo, e dos interesses eleitorais do presidente serão medidos através das seguintes variáveis independentes:

1) Índice de governismo dos estados em cada uma das casas legislativas, por ano:

- Governismo Câmara = $\frac{\text{N}^\circ \text{ de deputados federais do estado que pertencem a partidos da coalizão}}{\text{N}^\circ \text{ total de representantes do estado na Câmara dos Deputados}} * 100$

- Governismo Senado = $\frac{\text{N}^\circ \text{ de senadores do estado que pertencem a partidos da coalizão}}{\text{N}^\circ \text{ total de representantes do estado no Senado}} * 100$

Estas variáveis têm como base informações disponibilizadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado relativas à origem partidária e estadual dos parlamentares na data da posse. Já as informações sobre as coalizões baseiam-se nos critérios definidos por Amorim Neto (2000, 2007).

2) Congruência partidária entre o governador do estado e o presidente:

Variáveis dicotômicas:

-Governador pertence ao partido do presidente: 0 – Não; 1 – Sim

-Governador pertence a partidos da base aliada ao governo: 0 – Não; 1 – Sim

Por meio dessas duas variáveis – construídas a partir de informações disponibilizadas pelo TSE – será possível comparar o desempenho dos estados governados pelo partido do presidente ou por partidos da coalizão com o das unidades federativas cujos governadores são da oposição.

3) Interesses eleitorais do Executivo:

- Percentual de votos recebido pelo presidente em cada estado no primeiro turno da eleição imediatamente anterior ao seu mandato, segundo informações do TSE

Representação dos estados no Legislativo nacional e no governo

Desde a Constituição de 1946, quando foram redefinidos os limites mínimo e máximo de representantes por estados na Câmara dos Deputados, o sistema de distribuição de cadeiras na Câmara baixa brasileira¹⁶ tem sido marcado por uma acentuada desproporcionalidade, fazendo com que estados pequenos (sobretudo das regiões norte e centro-oeste) beneficiem-se com a sobre-representação de suas bancadas em relação ao real tamanho de suas populações, enquanto os estados grandes (destacadamente São Paulo) são sub-representação. Com a aprovação da Constituição de 1988 esse mesmo padrão desproporcional de representação na Câmara dos Deputados persistiu,

¹⁶ A desproporcionalidade de representação também se repete na Câmara Alta, onde todos os estados (independentemente do tamanho da sua população) têm o mesmo número de representantes. No entanto, como o Senado é responsável pela representação dos estados e não da população, os efeitos de desproporcionalidade existentes nesta casa geram menos controvérsias do que aqueles verificados na Câmara dos Deputados.

gerando efeitos de sub-representação e sobre-representação para os diferentes estados.

Para alguns estudiosos do sistema político brasileiro (FURTADO, 1965; SOARES, 2001; KINZO, 1990; MAINWARING, 2001; STEPAN, 1999) a principal consequência da desproporcionalidade na representação dos estados na Câmara, seria o favorecimento dos interesses dos estados menores e menos desenvolvidos economicamente em detrimento dos estados maiores e mais desenvolvidos. Mais recentemente, alguns trabalhos (SAMUELS, 2002; MELO, 2004) destacaram a influência dessa desproporcionalidade sobre a composição da Comissão Mista do Orçamento, onde a sobre-representação dos estados menores seria ainda mais acentuada e a prevalência dos interesses conservadores a eles associados ainda mais forte. Assim, embora a sustentação empírica dessas interpretações seja questionável (SANTOS, 1987; SOARES e LOURENÇO, 2002), a recorrência com que elas aparecem no debate político brasileiro faz com que a representação dos estados no Legislativo e sua eventual sub/sobre-representação não possam ser desconsiderados, sobretudo quando se trata de questões federativas.

Outro aspecto da representação dos estados que merece atenção é a participação de cada um deles no governo, isto é, ao modo como as pastas ministeriais são distribuídas entre políticos das diferentes unidades federativas. Ao discutir o tema, Abranches (1988) ressaltou que durante a Segunda República (1946-64) as vagas no primeiro escalão do governo federal eram preenchidas levando-se em conta não apenas critérios partidários, mas também estaduais, de modo que determinados ministérios acabaram se convertendo em postos “cativos” de estados específicos. Além disso,

Abranches identificou uma forte predominância dos estados mais ricos à frente da maior parte dos ministérios, o que também foi constatado por Amorim Neto (2007) na análise do período pós-1988. Para esse autor, a sobre-representação ministerial dos grandes estados – especificamente durante o primeiro governo Lula (2003-2006) – seria uma forma de o Executivo recompensá-los pela sub-representação parlamentar.

No que se refere ao processo orçamentário, o capítulo anterior apontou que os ministérios são arenas importantes nas decisões sobre a alocação e execução do orçamento e, com isso, a origem estadual dos ministros pode ter uma influência decisiva na escolha de quais emendas de bancada serão ou não executadas e quando isso ocorrerá. Com efeito, em abril de 2010, por exemplo, a imprensa brasileira deu amplo destaque às denúncias feitas ao Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito das supostas irregularidades na divisão dos recursos destinados a obras de “prevenção contra desastres”, cuja distribuição é responsabilidade do Ministério da Integração Nacional. Segundo as denúncias, entre 2004 e 2009 o estado do Rio de Janeiro, fortemente atingido por enchentes naquele mês, recebeu uma parcela ínfima de tais recursos, enquanto a Bahia, estado de origem do então ministro da integração nacional (Geddel Vieira Lima – PMDB/BA), recebeu mais do que qualquer outro estado brasileiro, sem ter tido que enfrentar problemas graves decorrentes de desastres naturais:

As cidades baianas receberam quase 10 vezes mais dinheiro para a prevenção de desastres do que Rio, SP e Rio Grande do Sul, porque o ministro da Integração, Geddel Vieira Lima, era baiano. De acordo com o Tribunal de Contas da União, o Rio de Janeiro e seus municípios receberam apenas 0,65% da verba liberada no período. A Bahia, no mesmo período de 2004 a 2009, recebeu R\$ 133,2 milhões, ou 37,25% dos recursos liberados [Tomando como referências apenas os dois últimos anos] a Bahia recebeu 64,6% do dinheiro e o Rio de Janeiro ficou com 0,9%. (Jornal O Globo, 09 de abril de 2010).

Nesse sentido, os indicadores utilizados neste trabalho para mensurar os possíveis impactos da representação dos estados no Congresso Nacional, na Comissão Mista do Orçamento e no alto escalão do governo serão:

1) Representação dos estados no Congresso Nacional.

Variável dicotômica:

- O estado é sobre-representado no Congresso Nacional: 0 – Não; 1 – Sim

Para a construção dessa variável foram considerados sobre-representados os estados que, conforme ilustrado no Anexo 07, apresentam um percentual de cadeiras legislativas superior à participação percentual na população brasileira (dados do IBGE para o Censo de 2000¹⁷), calculados da seguinte forma:

$$\text{Percentual de cadeiras no Congresso} = \frac{\text{Nº de cadeiras de cada estado no Congresso (Câmara + Senado)} * 100}{\text{Total de acetos no Legislativo (594)}}$$

$$\text{Participação na população Brasileira} = \frac{\text{Nº de habitantes da população estadual} * 100}{\text{Total de habitantes na população brasileira}}$$

2) Representatividade das bancadas na CMO:

$$\text{- Representatividade da bancada na CMO} = \frac{\text{Nº de parlamentares da bancada estadual que integram a CMO}}{\frac{\text{Total de parlamentares da bancada (Câmara + Senado)} * 100}{\text{Total de Cadeiras da CMO}}}$$

Variável construída a partir de informações disponibilizadas pela própria Comissão Mista do Orçamento a respeito de sua composição ano a ano. Na construção desta variável foi necessário ponderar a representatividade das

¹⁷ Optamos por utilizar os dados populacionais do Censo de 2000 ao invés dos de 2010, mais atuais, pelo fato de esses últimos ainda não estarem consolidados e disponíveis para consulta no contexto em que foi realizada a montagem do bando de dados. De qualquer forma, acreditamos que o crescimento populacional dos estados ao longo desses anos não variou ao ponto de alterar a condição de sub/sobre-representado de cada um deles.

bancadas na CMO pelo total de membros na Comissão pelo fato de ter havido uma mudança estrutural no decorrer do período considerado: até 2006 a CMO era composta por 168 membros; após a Resolução nº1/2006, que entrou em vigor em 2007, a Comissão do Orçamento passou a ter 80 membros.

3) Influência dos estados no gabinete ministerial:

- Percentual de recursos de investimento controlados, = $\frac{\text{total rec. invest. controlados, anualmente, por ministérios chefiados por ministros de cada UF}}{\text{Recursos de investimentos controlados pelo conjunto dos ministérios}} * 100$
via ministérios, por cada UF
- Percentual de recursos de investimento controlados, = $\frac{\text{total rec. invest. controlados por ministérios chefiados pelo partido que governa cada UF}}{\text{Recursos de investimentos controlados pelo conjunto dos ministérios}} * 100$
via ministérios, pelo partido que governa cada UF

Variáveis construídas a partir de informações organizadas e gentilmente cedidas por Octávio Amorim Neto a respeito da origem estadual e partidária dos ministros brasileiros ao longo do período em questão, incluindo outros órgãos (secretarias) que possuem status de ministérios. Na primeira variável foi considerado não o lugar de nascimento, mas o estado onde se desenvolveu a carreira política do ministro, sendo que, nos casos das nomeações técnicas, a origem estadual do ministro foi classificada como politicamente irrelevante. Outra informação importante a respeito da construção dessas variáveis é que a definição do total de recursos controlados, anualmente, por cada UF e por cada partido foi feita da seguinte forma:

Nº de meses em que o ministérios X foi chefiado pelo UF/partido Y * recursos invest. destinados ao ministério X
12 (referente ao total de meses do ano)

4.1.2 Dimensão Sócio-econômica

A Constituição Federal (Artigo 165, §7º) destaca que a execução do orçamento deve ocorrer de modo a favorecer a correção das desigualdades regionais vigentes no país. Do mesmo modo, outros documentos que normatizam o processo orçamentário – PPA, LDO, pareceres preliminares e resoluções – reiteram o papel do orçamento da União como instrumento de redistribuição de riquezas no país. Com efeito, quando se analisa os critérios que regulamentam as transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a tendência redistributiva fica clara, uma vez que a quota de recursos recebidos por cada ente federativo tende a ser inversa ao seu nível de riqueza, respeitando-se o critério populacional. A normatização das transferências voluntárias, por sua vez, também busca favorecer a redistribuição da riqueza ao definir, na LDO, percentuais de contrapartida menores para os estados das regiões mais pobres: Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por fim, até mesmo as regras que organizam o processo de execução de emendas de bancada tende a ser favorável aos estados menos desenvolvidos na medida em que define que 50% da reserva de recursos destinada à execução de emendas de bancadas sejam rateados de acordo com os critérios de quotas do FPE.

Por outro lado, deve-se ressaltar que ainda que os estados mais pobres contem com todos esses instrumentos normativos a seu favor, na prática, o poder discricionário que o Executivo possui sobre a realização das despesas não-constitucionais, pode levar ao não cumprimento destas diretrizes redistributivas. É possível que em muitas circunstâncias a concentração de investimentos federais nas regiões mais desenvolvidas seja mais favorável e condizente às escolhas de governo do Executivo. Além disso, o Executivo não

pode subestimar o fato de que os estados mais desenvolvidos dispõem de recursos estratégicos – como o numeroso eleitorado, número de parlamentares na base de governo e a própria força econômica – dos quais necessita para alcançar os seus propósitos políticos (MAY, 1969). Com isso, pode-se dizer que a evidência com que a redistribuição de riquezas aparece na legislação orçamentária brasileira não é garantia que os estados menos desenvolvidos obtenham um melhor desempenho no processo de execução de emendas de bancada.

Neste trabalho, os possíveis efeitos redistributivos ou concentradores provenientes da execução de emendas de bancada serão analisados por meio de dois indicadores:

1) Nível de riqueza dos estados.

- Logaritmo Natural do PIB estadual *per capita*

Os dados de PIB utilizados são os disponibilizados pelo IBGE em Contas Regionais.

2) Região do país a que pertence cada unidade federativa.

Variáveis dicotômicas:

- O estado é localizado no norte: 0 – Não; 1 – Sim
- O estado é localizado no nordeste: 0 – Não; 1 – Sim
- O estado é localizado no centro-oeste: 0 – Não; 1 – Sim
- O estado é localizado no sul: 0 – Não; 1 – Sim

Estas quatro variáveis comparam o desempenho dos estados de cada uma das regiões acima com os da região Sudeste, que, sendo a mais rica, foi omitida para podermos avaliar o efeito redistributivo das emendas de bancada.

Apresentadas as dimensões e as variáveis que servem de base para se responder as questões que norteiam esta dissertação, na sessão seguinte apresentaremos as hipóteses por nós sustentadas, bem como o detalhamento da metodologia utilizada para a verificação dos resultados.

4.2 Hipóteses e análise de dados

A partir das dimensões explicativas apresentadas, as hipóteses deste trabalho podem ser enunciadas da seguinte maneira:

“Os estados favorecidos pelo governo federal na execução de emendas orçamentárias de bancada são”:

H1: Aqueles com maiores índices de governismo na Câmara dos Deputados e/ou no Senado.

H2: Aqueles cujos governadores pertencem ao partido do presidente ou a outros da base aliada ao governo.

H3: Aqueles onde o presidente teve amplo apoio eleitoral na eleição anterior.

H4: Aqueles sobre-representados no Congresso Nacional.

H5: Aqueles que contam com um elevado número de representantes na CMO.

H6: Aqueles que controlam maiores percentuais de recursos de investimento, via ministérios.

H7: Aqueles governados por políticos pertencentes a partidos que controlam, via ministérios, os maiores percentuais de recursos de investimento.

H8: Aqueles com menores PIBs *per capita*.

H9: Aqueles localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Para avaliarmos a validade dessas hipóteses, foram feitos quatro modelos estatísticos, nos quais as variáveis relativas à sobre-representação no Congresso Nacional, à localização regional do estado, ao PIB *per capita* estadual e ao controle de recursos via ministérios foram alternadamente testadas. A opção por testá-las separadamente foi feita pelo fato de elas serem fortemente correlacionadas entre si, o que poderia gerar problemas de multicolinearidade, já que os estados localizados nas regiões mais pobres do país são os que, em geral, são sobre-representados no Legislativo Nacional e, ao mesmo tempo, são os que apresentam os menores PIB *per capita* e contam com menor participação no gabinete ministerial. Também para evitar problemas de multicolinearidade, no Modelo 4, a variável referente ao volume de recursos controlados pelo partido do governador via ministérios substituiu as variáveis dicotômicas que, nos demais modelos, indicavam se o chefe do Executivo estadual pertencia ao mesmo partido do presidente ou a outros da coalizão.

É importante ressaltar que, devido aos fatores mencionados no capítulo anterior e seguindo a tendência de outros trabalhos sobre o tema (RODDEN e ARRETCHE, *op. cit.*), o Distrito Federal não foi incluído nos modelos: acreditamos que a qualidade de ente federativo especial confere vantagens à essa unidade federativa em relação aos estados, de modo que as dimensões consideradas nesse trabalho (político-institucional e sócio-econômica) não se aplicam para explicar o seu desempenho na captação de recursos provenientes de emendas de bancada.

Tabela 25**Determinantes do valor de emendas de bancadas recebido pelos estados (2003-2008)**

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Governismo na Câmara dos Deputados	0,0092 (1,37)	-0,0046 (-0,67)	-0,0042 (-0,64)	0,0050 (0,79)
Governismo no Senado	0,0094 (3,31)***	0,0109 (3,56)***	0,0071 (2,53)**	0,0093 (3,19)***
Governador é do partido do presidente	0,0089 (0,03)	0,0247 (0,09)	0,0688 (0,25)	-
Governador é de partido da coalizão presidencial	-0,2138 (-1,15)	0,0829 (0,44)	-0,2982 (-1,68)*	-
Votação no presidente na última eleição	0,0063 (0,74)	0,0053 (0,62)	0,0040 (0,49)	0,0022 (0,25)
Representatividade da bancada na CMO	0,9315 (4,13)***	0,9147 (3,95)***	1,0920 (4,37)***	0,9006 (3,49)***
Estado é sobre-representado	1,1983 (3,29)***	-	-	-
Região Norte	-	2,1454 (4,36)***	-	-
Região Nordeste	-	1,0067 (2,12)**	-	-
Região Centro-oeste	-	1,3029 (2,15)**	-	-
Região Sul	-	0,5698 (0,96)	-	-
Log. do PIB per capita	-	-	-1,1247 (-4,65)***	-
Percentual de recursos controlados pelo estado, via ministérios	-	-	-	0,0021 (0,24)
Percentual de recursos controlados pelo partido do governador, via ministérios	-	-	-	0,0156 (2,30)**
Constante	1,1399 (1,67)*	1,0234 (1,36)	-7,8910 (-3,59)***	2,2542 (3,43)***
Observações	156	156	156	156
R2 Ajustado	0,3056	0,4292	0,1028	0,1017

Variável dependente: Log. Valor per capita de emenda de bancada executado no ano

O primeiro número de cada quadrante refere-se ao coeficiente de correlação entre a variável em questão e o Log. do valor da execução per capita, mantidas constantes todas as demais variáveis independentes. Já o valor entre parênteses refere-se ao valor da estatística de teste (Z). Os asteriscos indicam o nível de significância do teste, conforme o valor p :

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$

No de que se refere à dimensão político-institucional, as variáveis que mais se destacaram, apresentando significância elevada em todos os modelos, foram as relacionadas ao governismo no Senado e à representatividade das bancadas na CMO. Nesse último caso, os resultados reforçam o entendimento de que a Comissão do Orçamento é um ator político extremamente estratégico no

processo orçamentário (SOUZA, 2003), mesmo não tendo participação direta na etapa de execução. A influência da CMO certamente está relacionada ao fato de que, ao definir quais emendas serão aprovadas, a Comissão realiza uma espécie de “filtragem” do que será incluído no PLOA e, conseqüentemente, acaba tendo o poder de definir o rol de demandas territoriais à disposição do Presidente para execução. Nesse processo, os estados cujas bancadas apresentam maior representatividade na Comissão do Orçamento são beneficiados. Diante desses resultados, a realização de estudos futuros que aprofundem a investigação de como atua e os mecanismos de tomada de decisão no interior na CMO parece imprescindível.

Quanto aos dados relativos ao governismo no Senado, duas observações podem ser feitas. Em primeiro lugar, o fato de o Executivo favorecer os estados que lhe fornecem maior apoio na câmara alta (conforme ilustrado pelos resultados dos quatro modelos) trás à tona a discussão sobre o efetivo papel do Senado no Brasil. Constitucionalmente, o Senado deveria ser a casa de representação dos interesses das unidades federativas junto ao governo federal, cumprindo o papel definido pelos “Pais Fundadores” da federação norte-americana. Porém, o que a literatura ressalta (NEIVA e SOARES, 2010) é que a representação territorial não tem sido a única nem a mais importante função da segunda câmara no Brasil, que, na maior parte das vezes, demonstra maior preocupação com os interesses nacionais do que com os estaduais. Em diálogo com esse argumento, os dados deste trabalho levam-nos à interpretação de que, se, ao executar emendas de bancadas estaduais, o governo valoriza o apoio recebido no Senado, é provável que esta Casa tenha uma importante participação na intermediação dos interesses das unidades federativas junto à União, desempenhando, em certa medida, o seu papel constitucional. Numa outra perspectiva, é possível argumentar que os dados relativos ao Senado podem estar relacionados ao número e perfil de seus integrantes: em primeiro lugar, sendo apenas três por estado, é provável que os senadores de uma mesma unidade federativa sejam mais coesos entre si do que os deputados, o que facilitaria a sua barganha com o Executivo. Em segundo lugar, o fato de grande parte dos senadores serem ex-governadores e terem intenções de retornar aos executivos estaduais (NEIVA e SOARES, *op. cit.*) pode explicar o seu empenho em patrocinar demandas regionais.

Outra observação importante advém da comparação dos resultados das variáveis relacionadas ao governismo nas duas Casas Legislativas: no caso do Senado, os modelos parecem não deixar dúvidas de que pertencer à

coalizão tem conseqüências positivas sobre a execução de emendas de bancada; já no caso da Câmara dos Deputados, os resultados variaram em cada um dos quatro modelos, dificultando a formulação de conclusões precisas sobre o papel dessa Casa no processo orçamentário. O que os resultados dessas duas variáveis permitem afirmar com segurança é que, no que se refere à execução de emendas de bancada, o Executivo não trata ambas as câmaras de maneira homogênea. Mais do que isso, a julgar pelo resultado do Modelo 2 e 3 é possível que a Câmara dos Deputados e o Senado tenham papéis opostos no processo orçamentário: por meio do Senado, o Executivo sedimentaria o apoio recebido por sua base de sustentação parlamentar e, através da Câmara dos Deputados, buscaria ampliar o apoio à sua agenda junto à oposição. Embora a segunda parte dessa interpretação contrarie as abordagens atualmente predominantes sobre o tema dos estudos legislativos no Brasil (FIGUEIREDO e LIMONGI, *op. cit.*; SANTOS, *op. cit.*; AMORIM NETOS e SANTOS, *op. cit.*), ela encontra sustentação em outros trabalhos recentes que analisam conjuntamente as relações entre Executivo/Legislativo e o federalismo fiscal (SOARES e NEIVA, *op. cit.*).

Quanto à posição partidária dos governadores em relação ao Executivo, os resultados indicam que se os estados governados por políticos pertencentes ao mesmo partido do presidente são beneficiados com a execução de emendas de bancada (apesar de os resultados não serem estatisticamente significativos), o mesmo não se pode dizer das unidades federativas cujos governadores pertencem a outros partidos da coalizão: dois modelos apontam que estes estados são preteridos pelo Executivo na execução de emendas de bancada. As variações observadas nesse último

resultado poderiam ser interpretadas como um indício de que, dada a heterogeneidade regional e estadual dos partidos políticos brasileiros (MENEGUELLO, Rachel; MAINWARING, Scott; e POWER, Timoty, 2000) a coalizão partidária que dá sustentação ao governo no Legislativo Nacional talvez não fosse o melhor indicador das relações entre o presidente e cada um dos 27 governadores de estado. No entanto, quando se leva em conta o resultado da variável referente ao percentual de recursos controlado pelos partidos via ministérios (Modelo 4), a relação partidária entre o Executivo Nacional e os governos estaduais fica mais clara, levando-nos a uma interpretação distinta: para os estados interessados em captar muitos recursos, mais importante do que simplesmente serem governados por partidos da coalizão, é serem governados por legendas que, além de pertencerem à coalizão, controlam elevando volume de recursos de investimento por meio da ocupação de postos de chefia ministerial. Em outras palavras, ao executar emendas, os ministros favorecem os governadores do seu próprio partido, de modo que, quanto mais recursos cada legenda controla, mais beneficiadas são as unidades federativas por elas governadas.

Em relação à participação dos estados no gabinete ministerial (Modelo 4), o resultado encontrado, apesar de não ser estatisticamente significativo, corrobora grande parte das especulações existentes em torno do tema: o volume de recursos de emendas de bancada recebido por cada estados está positivamente correlacionado com o percentual de recursos controlados, via ministérios, pelos estados, podendo ser um indício de que os ministros beneficiam os seus estados de origem. Esse resultado vai ao encontro da discussão veiculada na imprensa de Minas Gerais durante o contexto de

formação do primeiro gabinete de Dilma Rousseff , em dezembro de 2010, quando a “sub-representação” de Minas no ministério foi vista como um indício de que a realização dos interesses do estado poderiam ser prejudicados face aos interesses de outras unidades federativas melhor contempladas com pastas ministeriais, como São Paulo (JORNAL O ESTADO DE MINAS/PORTAL UAI, 2011). Assim, embora as emendas de bancada seja apenas uma das vias pelas quais a União pode realizar investimentos nos estados, o resultado da variável em questão - mesmo não sendo estatisticamente significativo - aponta que as reivindicações dos estados por mais representatividade no gabinete como forma de favorecer seus interesses territoriais podem ter fundamento.

Quanto à variável utilizada para medir se o presidente tende a favorecer os estados que mais o apoiaram na eleição anterior, os resultados apontam que – apesar de ter se mostrado positiva em todos os modelos – a correlação desse indicador com o Log. da execução *per capita* não é muito forte, lavando-nos à conclusão de que esse não é um dos principais critérios que orienta as escolhas do Executivo em relação às emendas de bancada.

A última variável da dimensão político-institucional refere-se aos efeitos da sobre-representação parlamentar em relação à captação de recursos provenientes de emenda, que mostrou-se positiva, confirmando nossa hipótese. Esse resultado pode ser interpretado de duas maneiras distintas. Em uma primeira análise, o favorecimento dos estados sobre-representados pode ser visto como reflexo da dimensão sócio-econômica: o Executivo tenderia a alocar os recursos de maneira redistributiva, beneficiando os estados mais pobres, que também são os que contam com a sobre-representação

parlamentar. Numa outra perspectiva, esse resultado pode ser interpretado como uma estratégia do governo para conseguir apoio “mais barato” no Legislativo: ao executar as demandas apresentadas pelas bancadas desses estados, o retorno obtido pelo Executivo em termos de votos parlamentares seria maior do que no caso dos estados sub-representados, onde o governo teria de investir muito mais recursos para conquistar uma pequena quantidade de votos parlamentares a mais.

Das variáveis utilizadas especificamente para mensurar a dimensão sócio-econômica, os modelos apontam para resultados que reforçam a suspeita de que a alocação territorial de recursos de emendas de bancada é fortemente redistributivista. Essa redistribuição, vala ressaltar, se dá tanto em relação ao nível de riqueza (PIB *per capita*) quanto em relação à localização regional, isto é, os estados da região mais rica do país (Sudeste) recebem menos do que os localizados em todas as demais regiões. Essa relação mostrou bastante acentuada nos casos das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, e não-significativa no caso da região Sul, que é quase tão rica quanto a Sudeste.

A conclusão daí decorrente é de que o orçamento cumpre o seu papel de instrumento de correção das desigualdades inter-regionais definido constitucionalmente e por outras leis. No entanto, é importante ressaltar que se a distribuição de recursos a partir do critério regional busca amortecer as desigualdades inter-regionais existentes no país, ela tem como consequência a produção de outras distorções de natureza sócio-econômica, na medida em que favorece estados de porte médio localizados nas regiões pobres – como a

Bahia, Ceará e Pernambuco – em detrimento de unidades federativas menos prósperas localizadas em regiões ricas – como o Espírito Santo.

Os dados estatísticos apresentados neste capítulo revelaram informações importantes sobre o modo como a União distribui recursos de emenda de bancada entre as unidades federativas. Embora nem todas as nossas hipóteses tenham sido confirmadas, os resultados encontrados foram satisfatórios no sentido de trazer novas reflexões sobre o funcionamento das relações intergovernamentais no Brasil e do presidencialismo de coalizão vigente no país. De maneira sintética, os testes estatísticos indicaram:

- 1) Mesmo não tendo participação direta na etapa de execução do orçamento, a CMO é um ator político estratégico no processo orçamentário, de modo que bancadas bem representadas nessa comissão tendem a ser favorecidas na captação de recursos de emendas de bancadas estaduais.
- 2) Embora as bancadas estaduais no Congresso sejam (para fins e apresentação de emendas) compostas por integrantes da Câmara e do Senado, ao executar emendas, o governo tende a diferenciar o apoio recebido em cada uma das casas, beneficiando principalmente as bancadas fortemente governistas no Senado. Este parece ser um importante intermediário das demandas estaduais encaminhadas via emendas de bancada, ao passo que a Câmara dos Deputados tem um papel mais difuso nesse processo.
- 3) O partido do governador só interfere no desempenho do estado se a legenda em questão controlar um grande volume de recursos via ministério. Isso significa que as unidades federativas governadas por partidos da

coalizão que não controlam muitos recursos tendem a receber quase o mesmo tratamento daquelas governadas por partidos da oposição.

4) A desproporcionalidade na representação dos estados no Congresso favorece as unidades federativas sobre-representadas na captação dos recursos federais.

5) A execução de emendas de bancada tem efeitos redistributivos, os quais favorecem os estados que produzem menos riquezas e também os que, mesmo não sendo pobres, estão localizados nas regiões menos desenvolvidas do país.

Na última parte deste trabalho apresentamos as principais contribuições e desdobramentos desses resultados para a compressão mais precisa do processo orçamentário no Brasil e do papel nele desempenhado pelas emendas de bancada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como tema as emendas apresentadas por bancadas estaduais ao orçamento anual da União no Congresso Nacional brasileiro e sua execução pelo Poder Executivo. Uma das nossas premissas foi de que, se toda federação é inevitavelmente marcada pela competição – sobretudo no âmbito fiscal – a existência de um instrumento que, como as emendas de bancada, pauta a distribuição dos recursos federais com base em clivagens territoriais só tende a intensificar tal competição. Para completar o quadro, no Brasil dos anos 1990, a disputa entre demandas estaduais na arena orçamentária passou a ser estimulada pelas novas regras que passaram a regular a Comissão Mista do Orçamento e pela redução na capacidade de investimento dos governos estaduais, provocada pelo ajuste fiscal.

Nessas circunstâncias, a habilidade das bancadas estaduais em negociar a execução de suas emendas tornou-se um elemento bastante estratégico; porém, a decisão sobre quais demandas serão ou não realizadas é competência do Poder Executivo, que pode utilizar as emendas como um instrumento político para garantir a adesão dos parlamentares e outras elites políticas à sua agenda de governo.

Partindo desse enquadramento, a discussão aqui realizada colocou em evidência uma série de questões relevantes para as discussões em torno do federalismo fiscal e das relações entre Executivo e Legislativo no Brasil no âmbito do nosso presidencialismo de coalizão. No caso do federalismo fiscal, pôde-se verificar que as unidades federativas não possuem a mesma capacidade de captar os recursos alocados pelo governo federal via emendas

de bancada, sendo que critérios redistributivos, associados a fatores político-partidários, permitem entender melhor as variações no desempenho dos estados.

Essas conclusões corroboram as proposições de parte da literatura que sustenta que, em federações marcadas por amplas desigualdades regionais, a União dedica uma atenção espacial às unidades federativas mais pobres, concentrando transferências e investimentos federais nessas áreas (REZENDE, 2001).

No âmbito das relações entre Executivo e Legislativo, ficou evidente o forte predomínio do primeiro no processo orçamentário, corroborando o que já vinha sendo apontado pela literatura. Isso não significa que a participação do Legislativo seja sem importância; pelo contrário, a atuação desse Poder, por meio da Comissão Mista do Orçamento, mostrou-se bastante estratégica na medida em que seus membros praticamente proferem a palavra final sobre o que será incluído ou não na Lei Orçamentária.

De modo geral, destacamos que a predominância do Executivo no processo orçamentário está relacionada a dois fatores: 1) a prerrogativa exclusiva de iniciar as leis orçamentárias; e 2) o poder discricionário que o presidente tem sobre a execução do orçamento. Embora a liberdade de decisão do Executivo se aplique a uma parcela pequena das despesas (já que a maior parte se destina a gastos obrigatórios), ela é importante o suficiente para que o Executivo consiga a adesão de deputados e senadores à sua agenda.

Ainda em relação ao tema dos estudos legislativos, esta dissertação (a partir de dados discutidos no capítulo 2) contribui para reforçar a tese de que, a

despeito dos mecanismos institucionais existentes para garantir a prevalência de uma dinâmica mais coletiva na arena decisória, o particularismo e os interesses eleitorais dos representantes têm grande impacto sobre o modo como os parlamentares atuam (CARVALHO, 2003). Uma evidência disso é que, ao longo dos anos considerados nesse trabalho, os recursos destinados às emendas individuais aumentaram mais do que os destinados às emendas coletivas, que, em tese, seriam prioritárias.

Com isso, tem-se a problematização das interpretações que entendem que o comportamento dos parlamentares é orientado única ou prioritariamente por interesses partidários (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, 2002, 2005, 2008), e também das interpretações que vinculam as escolhas dos parlamentares a ordens ditadas pelos governadores (SAMUELS, 2000). Ao que tudo indica, o comportamento de deputados e senadores é motivado por incentivos das mais variadas naturezas, sendo a conexão eleitoral um dos mais influentes.

No que se refere especificamente às decisões do governo em torno da execução de emendas de bancada, a influência dos partidos mostrou-se bastante relevante, intermediando a relação dos ministros com os governadores das suas respectivas legendas (ponderado pelo volume de recursos controlado pelos ministérios) e do presidente com os senadores da sua base aliada. Contudo, os resultados ambíguos apresentados pela variável referente ao governismo na Câmara dos Deputados, e o fato de a sobre-representação ter se mostrado altamente influente sobre o modo como os recursos de emendas de bancada são distribuídos podem revelar que, além da dimensão partidária, outros fatores orientam as escolhas do governo. Dentre eles, pode-se destacar o possível interesse do Executivo em se fortalecer junto

à oposição e também de “economizar” recursos na conquista de apoio parlamentar. Nesse sentido, pode-se dizer que, ao distribuir territorialmente os recursos de emendas de bancada, o Executivo considera a sua base aliada, mas não subestima as demandas dos parlamentares da oposição nem deixa de, eventualmente, agir de modo a conseguir o apoio “mais barato” das bancadas sobre-representadas.

É importante ressaltar que na medida em que todas essas conclusões se aplicam apenas aos recursos federais distribuídos via emendas de bancada, um desdobramento importante desse trabalho seria a expansão da análise para as outras modalidades de investimento da União nos estados, incluindo as outras modalidades de emendas.

Outro desdobramento que acarretaria o aperfeiçoamento dos achados desta dissertação seria a inclusão de uma análise em nível qualitativo, a qual possibilitaria captar os detalhes que passam ao largo da análise quantitativa, como a capacidade técnica dos estados em conseguir recursos federais. Ademais, por meio de um estudo mais qualitativo seria possível apreender os aspectos informais que permeiam as barganhas e negociações das elites estaduais com o Executivo Nacional, possibilitando um entendimento mais completo do processo orçamentário brasileiro. Por fim, tudo indica que um aprofundamento das questões debatidas nesta dissertação passa necessariamente por uma análise mais detida sobre a atuação da Comissão Mista do Orçamento e do modo como as decisões são tomadas no seu interior.

Como é possível ver, este trabalho buscou contribuir para o entendimento de questões relevantes do federalismo fiscal e do

presidencialismo no Brasil. Esperamos que os achados e a discussão aqui realizada forneçam indicações importantes sobre os caminhos que podem conduzir a passos mais amplos em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal – Folha on line
Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u384405.shtml>.
Acesso em: 02/11/2010

ABRANCHES, Sérgio (1988). “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 31, nº 1, pp. 5-38.

ABRUCIO, Fernando (1998). **Os Barões da Federação**. São Paulo: Editora Hucitec.

_____ (1999). “O longo caminho das reformas dos governos estaduais: crise, mudanças e impasses”. In: MELO, M. A (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife, Fundação Ed. Massangana.

_____ (2003). “Reforma política e federalismo: desafios para a democratização brasileira”. In: VANNUCHI, P; BENEVIDES, M. V e KERCHE, F (Orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo, editora Perseu Abramo.

_____ e COSTA, Valeriano (1998). **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

AMES, Barry (1995). “Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress”. **The Journal of Politics**, nº 57, pp. 324-343.

_____ (2001). **The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective**. Ann Arbor, University of Michigan Press.

AMORIM NETO, Octávio (2000). “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil”. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 43, nº3, pp. 479-517.

_____ (2007). “Algumas Conseqüências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa”. In: NICOLAU, J. POWER, T. (Orgs.). **Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____ e SANTOS, Fabiano (2002). “A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação”. In: VIANNA, L. (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

_____ e SANTOS, Fabiano (2003). “O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº4, pp.661-698.

ARRETCHE, Marta (2005). “Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira”. **Revista de Sociologia e Política**, nº 24, pp. 69-85.

BLANCO COSSIO, Fernando (1996). **Disparidades econômicas interregionais: capacidade de obtenção de recursos tributários e o esforço fiscal de arrecadação da União, estados e municípios**. Dissertação de mestrado, PUC-RJ.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**.

BRASIL (1964). **Lei Complementar Nº 4.320**, de 17 de março de 1964.

BRASIL (1989). **Lei Complementar Nº 62**, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL (2000). **Lei Complementar Nº 101**, de 4 de maio de 2000.

BRASIL (2008). **Lei Orçamentária Anual de 2008**. Lei Nº 11.647, de 24 de março de 2008

BRASIL (2008). **Lei Orçamentária Anual de 2009**. Lei Nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008.

BRASIL (2010). **Lei Orçamentária Anual de 2010**. Lei Nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010.

BRASIL (2009). **Lei De Diretrizes Orçamentárias de 2010**. Lei Nº 12.017, de 12 de agosto de 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – Portal Orçamento Brasil:
<http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/fiscalize/outrasconsultas/execucao>. Acesso em 13/10/2010

CAMARGO, Aspásia (1999). “A reforma máster: os riscos (e os custos) do federalismo incompleto”. **Parcerias Estratégicas**. Nº6 Brasília, Centro de Estudos Estratégicos/ Ministério Extraordinário de Projetos Especiais.

_____(2001). “Federalismo e identidade nacional”. In: SACHS, I.; WILHEIM, J. e PINHEIRO, P. S. (Orgs). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo, Cia das Letras.

CARVALHO, Nelson Rojas de (2003). **E no Início Eram as Bases, Geografia do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan.

CARVALHO, José Murilo (1998). “Brasil: nações imaginadas”. **Pontos e bordados – escritos de história e política**. Belo Horizonte: editora UFMG.

CASTRO, Jorge, RIBEIRO, José e DUARTE, Bruno (2008). “Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005” **Texto para discussão nº1324**, IPEA.

COMISSÃO MISTA DO ORÇAMENTO:

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>. Acesso em: 25/10/2010.

CONGRESSO NACIONAL - Notas técnicas conjuntas aos orçamentos de 2007, 2008, 2009 e 2010. Disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa>. Acesso: em 02/11/2010.

CONGRESSO NACIONAL (2006). **Resolução Nº1**, de 26 de dezembro de 2006.

COSTA, Valeriano (2004). "Federalismo" In: AVELAR, L e CINTRA, A. O. (Orgs). **O Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio De Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação UNESP Editora.

COX, Gary e McCUBBINS, Matthew (1986). "Electoral politics as a redistributive game". **Jornal of politics**. Vol. 48, pp. 370-389.

DULCI, Otávio (2002). "Guerra Fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil". **Revista de Sociologia e Política**. Nº 18, pp. 95-107.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

_____(2002). "Interesses eleitorais, partidos e política orçamentária". **Dados – Revista de Ciência Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp.303-344.

_____(2005). "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, pp. 737-776.

_____(2007). "Instituições políticas e governabilidade", In: MELO, C. R e ALCÁNTARA, M (orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

_____(2008). **Política Orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

FURTADO, Celso (1965). "Obstáculos políticos ao crescimento econômico no Brasil". **Revista Civilização Brasileira**, Vol. 1, nº1.

GIACOMONI, James (2007). **Orçamento Público**. São Paulo: Ed. Atlas. 14ª edição.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Contas Regionais. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/contas_regionais. Acesso em: 17/11/2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) – Censo 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo2000>. Acesso em: 30/05/2010.

KINZO, Maria D'Alva (1990). “O quadro partidário e a constituinte”. In: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo, Idesp/Sumaré.

KUGELMAS, Eduardo (2001). “Evolução recente do regime federativo no Brasil”. In: HOFMEISTER, W e CARNEIRO, J.M.B (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo, Fundação Konrad Adeneuer, Série Debates nº 22, Vol. 1.

_____ e SOLA, Lourdes (1999). “Recentralização/ Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil nos anos 90”. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**, Vol. 11, nº 2.

LINZ, Juan (1990). “The Perils of Presidentialism”. **Journal of Democracy**. Baltimore, Vol. 1, nº 1, pp. 51-69.

MAINWARING, Scott (1993). “Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination”. **Comparative Political Studies**. Washington, Vol. 26, nº 2, pp. 198-228.

_____ (1997). “Multipartism, Robust Federalism, and presidentialism in Brazil”. In: MAINWARING, S. e SHUGGART, M. (orgs.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge, Cambridge University Press.

_____ (2001). **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas.

MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO (MTO) 2011.

Disponível _____ em:
https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/mto_5_Versao.pdf
Acesso em: 11/10/2010

MAY, R. J. (1969). **Federalism and Fiscal Adjustment**. Oxford: Oxford University Press.

MELO, Ana Lúcia (2004). **A intervenção legislativa no orçamento da União: implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional**. Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MENEGUELLO, Rachel; MAINWARING, Scott; e POWER, Timoty (2000). **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases.** São Paulo, Paz e Terra.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO - Orçamento
<http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em 29/11/2010.

MIRANDA, Geralda (2008). **O comportamento dos partidos na câmara dos deputados e no senado federal (1991-2007).** Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais.

MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B.(1980). **Finanças Públicas: Teoria e Prática.** São Paulo: Campus, Edusp.

NEIVA, Pedro e SOARES, Márcia (2010). "Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?". Artigo não publicado.

O ESTADO DE MINAS, Jornal - Portal Uai
Disponível em:
http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2010/12/23/interna_politica,199730/ministerio-de-dilma-fica-com- apenas-um-mineiro.shtml. Acesso em: 20/01/2011

O GLOBO, Jornal – Rio de Janeiro, 09 de abril de 2010.

OATES, Wallace E. (1972). **Fiscal Federalism.** New York: Harcourt Brace Jovanovich.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2002). "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, Vol. 45, nº 2, pp. 265-301.

PRAÇA, Sérgio (2009). "Informalidades legislativas no processo orçamentário: 'jeitinho' brasileiro ou construção institucional?" Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da Anpocs (GT 21: Estudos Legislativos).

REZENDE, Fernando (2001) "Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira". In HOFMEISTER, W e CARNEIRO, J.M.B (orgs). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Pualo, Fundação Konrad Adeneuer, Série Debates nº 22, Vol. 1.

_____ (2001, a). **Finanças Públicas.** São Paulo, Atlas, 2º Ed.

RIKER, William (1964). **Federalism: origin, operation, significance.** Bonton e Toronto: Little, Brown and company.

RODDEN, Jonathan e ARRETCHE, Marta (2004). "Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo" **Dados – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, Vol 47, nº 3, pp. 549-576.

SAMUELS, David (2000). "Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil". **Legislative Studies Quarterly**. Vol. 25, nº 3, pp. 481-497.

_____ (2002). **Ambassadors of the State: political ambition, federalism, and congressional politics in Brazil**. University of Minnesota, Forthcoming, Cambridge University Press.

_____ (2003) "A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002". **Dados- Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 4, pp. 805-835.

_____ e ABRÚCIO, Fernando (1997). "A nova política dos governadores". **Lua Nova**. São Paulo, Cedec, nº 40/41, pp. 137-166.

SANTOS, Fabiano (1997). "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 4, nº3. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00112581997000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em 02/09/2010.

_____ (2002). "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 5, pp. 237-264.

SANTOS, Wanderley (1987). **Crise e castigo – partidos e generais na política brasileira**. Rio de Janeiro, Luperj.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - Publicações
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>
Acesso em: 10/07/2010

SENADO FEDERAL – Portal do Orçamento:
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ResultadoProcessoOrcamentario/Cronologia:LOA:Elaboracao:PL. Acesso em: 26/10/2010

SERRA, José (1994). **O orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo, Atual.

SHUGART, Matthew e CAREY, John. (1992). **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge, Cambridge University Press.

SIGA BRASIL – Execução Orçamentária
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil
Acesso em: 15/12/2010.

SOARES, Gláucio (2001). **A Democracia Interrompida**. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

SOARES, Márcia (1997). **Teoria do sistema federal: heterogeneidades territoriais, democracia e sistema político**. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.

_____ e LOURENÇO, Luiz Cláudio (2004). "A representação política dos estados na federação brasileira". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 19, nº 56.

_____ e NEIVA, Pedro (2010). "Federalismo e recursos públicos no Brasil: transferências voluntárias da União aos estados". Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), em agosto/2010.

SOUZA, Celina (2003). "Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais". **Dados - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol 46, nº 2, pp. 345-384.

_____ (2005). "Federalismo, desenho constitucional e instituições no Brasil pós-1988". **Revista de Sociologia Política**, nº24, Curitiba.

STEPAN, Alfred (1999). "Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*". **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Vol. 42, nº 2, pp.197-251.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - Eleições

<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>. Acesso em: 09/10/2010.

VERSANO, Ricardo (1997) "A guerra fiscal do ICMS: que ganha e quem perde" **Texto para discussão** nº 500, IPEA.

ANEXOS

Anexo 01 Bancadas dos estados no Congresso Nacional

ESTADO	BANCADA NO CN (DEPUTADOS e SENADORES)	QUANTIDADE DE EMENDAS POR BANCADA		Nº ASSINATURAS NECESSÁRIAS (3/4 – CD 2/3 – SF)
		Apropriação	Remanejamento	
1. Acre	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
2. Alagoas	09 + 03 = 12	15	03	07 – 2
3. Amapá	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
4. Amazonas	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
5. Bahia	39 + 03 = 42	18	03	30 – 2
6. Ceará	22 + 03 = 25	16	03	16 – 2
7. Distrito Federal	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
8. Espírito Santo	10 + 03 = 13	15	03	08 – 2
9. Goiás	17 + 03 = 20	15	03	13 – 2
10. Maranhão	18 + 03 = 21	16	03	14 – 2
11. Mato Grosso	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
12. Mato Grosso do Sul	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
13. Minas Gerais	53 + 03 = 56	19	03	40 – 2
14. Pará	17 + 03 = 20	15	03	13 – 2
15. Paraíba	12 + 03 = 15	15	03	09 – 2
16. Paraná	30 + 03 = 33	17	03	23 – 2
17. Pernambuco	25 + 03 = 28	16	03	19 – 2
18. Piauí	10 + 03 = 13	15	03	08 – 2
19. Rio de Janeiro	46 + 03 = 49	18	03	35 – 2
20. Rio Grande do Norte	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
21. Rio Grande do Sul	31 + 03 = 34	17	03	24 – 2
22. Rondônia	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
23. Roraima	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2
24. Santa Catarina	16 + 03 = 19	15	03	12 – 2
25. São Paulo	70 + 03 = 73	20	03	53 – 2
26. Sergipe	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2

Fonte: Câmara dos Deputados.

Anexo 02

Processo de elaboração da LOA

	Ação	Responsáveis	Produtos
Planejamento e definição de diretrizes macroeconômicas	Planejamento do Processo de Elaboração	SOF	<ul style="list-style-type: none"> - Definição da Estratégia do processo de elaboração; - Etapas, Produtos e Agentes Responsáveis no Processo; <ul style="list-style-type: none"> - Papel dos Agentes; - Metodologia de Projeção de Receitas e Despesas; <ul style="list-style-type: none"> - Fluxo do Processo; e - Instruções para Detalhamento da Proposta Setorial.
	Definição de Macrodiretrizes	<ul style="list-style-type: none"> - SOF; - Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento - Órgãos Setoriais; - Ministério da Fazenda - Casa Civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Diretrizes para a elaboração da lei orçamentária: <ul style="list-style-type: none"> - Parâmetros Macroeconômicos; - Metas Fiscais; - Riscos Fiscais; - Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial; e - Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
	Revisão da Estrutura Programática	<ul style="list-style-type: none"> - SOF, SPI, DEST e IPEA; - Órgãos Setoriais, - Unidades orçamentárias e Gerentes de Programas 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrutura Programática do Orçamento.
	Avaliação da Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC) para a Proposta Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> - SOF; - Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento - Órgãos Setoriais; - Ministério da Fazenda - Casa Civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Estimativa de Receitas e das Despesas que compõem a Necessidade de Financiamento do Governo Central para a proposta orçamentária.
	Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> - SOF; - Ministério de Planejamento - Casa Civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais.
Elaboração das propostas setoriais	Captação da Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> - Unidades Orçamentárias e - Órgãos Setoriais 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta orçamentária dos órgãos setoriais, detalhada no Sistema de Orçamento e Planejamento.
Análise e integração das propostas setoriais, finalização do PLOA	Análise e Ajuste da Proposta Setorial	<ul style="list-style-type: none"> - SOF 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta orçamentária analisada, ajustada e definida.
	Fechamento, Compatibilização e Consolidação da Proposta Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> - SOF; - Ministério do Planejamento; e - Casa Civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Proposta orçamentária aprovada pelo Ministério do Planejamento e pela Presidência da República, fonteada, consolidada e compatibilizada em consonância com a Constituição Federal, o PPA, a LDO e a LRF.
	Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial e do Projeto de Lei Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> - SOF, DEST e IPEA; - Área Econômica; - Órgãos Setoriais; e - Casa Civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Mensagem Presidencial, Texto e Anexos do Projeto de Lei Orçamentária elaborados e entregues ao Congresso Nacional
	Elaboração e Formalização das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> - SOF e DEST; - Área Econômica; - Órgãos Setoriais; e - Casa Civil 	<ul style="list-style-type: none"> - Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária, elaboradas e entregues ao Congresso Nacional

Fonte: MTO 2011: 72 (com adaptações).

Anexo 03

Comissões Permanentes do Congresso Nacional e total de emendas apresentadas

COMISSÃO	ÁREA TEMÁTICA	SUBÁREA TEMÁTICA	QUANTIDADE DE EMENDAS		
			de apropriação	de remanejamento	Total
CÂMARA DOS DEPUTADOS			74	74	148
Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural	Agricultura e Desenvolvimento Agrário Integração Nacional e Meio Ambiente	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério da Integração Nacional Ministério do Meio Ambiente Ministério da Pesca e Aquicultura ⁽¹⁾	4	4	8
Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania	Poderes do Estado e Representação Justiça e Defesa	Órgãos do Poder Judiciário Presidência da República Ministério da Justiça Órgãos do Ministério Público ⁽²⁾	4	4	8
Comissão de Viação e Transportes	Infra-Estrutura Justiça e Defesa Poderes de Estado e Representação	Ministério dos Transportes Ministério da Defesa Presidência da República ⁽³⁾	4	4	8
SENADO FEDERAL			45	45	90
Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Poderes do Estado e Representação Justiça e Defesa Planejamento e Desenvolvimento Urbano	Órgãos do Poder Judiciário Tribunal de Contas da União Órgãos do Ministério Público ⁽²⁾ Ministério da Justiça Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	4	4	8
Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle	Poderes do Estado e Representação Integração Nacional e Meio Ambiente	Tribunal de Contas da União Órgãos do Ministério Público ⁽²⁾ Ministério do Meio Ambiente	4	4	8
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa	Poderes do Estado e Representação	Presidência da República Órgãos do Ministério Público ⁽²⁾	3	3	6
Comissão de Serviços de Infra-Estrutura	Infra-Estrutura Poderes de Estado e Representação	Ministério dos Transportes Ministério das Comunicações Ministério de Minas e Energia Presidência da República ⁽³⁾	4	4	8

Continuação

Comissão de Agricultura e Reforma Agrária	Agricultura e Desenvolvimento Agrário Integração Nacional e Meio Ambiente	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério do Meio Ambiente Ministério da Pesca e Aquicultura ⁽¹⁾	4	4	8
Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática ⁽⁴⁾	Infra-Estrutura Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte Justiça e Defesa Saúde Agricultura e Desenvolvimento Agrário	Ministério das Comunicações; Ministério da Ciência e Tecnologia Ministério da Defesa Ministério da Educação Ministério da Saúde Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3	3	6
TOTAL			119	119	238

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2010.

Anexo 04

ANEXO IV - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS IV-D - DISTRIBUIÇÃO PARA ATENDIMENTO DE EMENDAS DE APROPRIAÇÃO

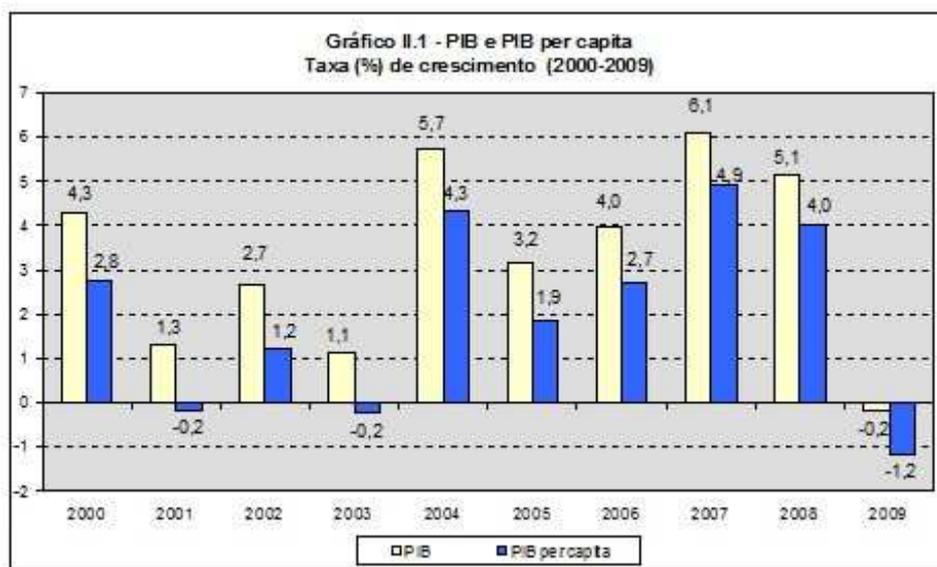
Arts. 52, II, "j", e 57, § 1º, da Resolução nº 1/2006-CN

Bancada Estadual	Nº Emendas Apropriação (*)	Distribuição FPE ao Estado 50% (inciso I)	Atendimento à Bancada - média 3 anos 40% (inciso II)	População Estimada do Estado 10% (inciso III)	Percentual Ponderado Final	Distribuição de Recursos (R\$ Mil)
Acre	15	3,42%	2,77%	0,36%	2,86%	18.623
Alagoas	15	4,16%	3,26%	1,65%	3,55%	23.146
Amapá	15	3,41%	2,40%	0,33%	2,70%	17.603
Amazonas	15	2,79%	2,54%	1,77%	2,59%	16.888
Bahia	18	9,40%	4,24%	7,64%	7,16%	46.697
Ceará	16	7,34%	4,28%	4,46%	5,83%	38.011
Distrito Federal	15	0,69%	2,55%	1,36%	1,50%	9.778
Espírito Santo	15	1,50%	2,41%	1,82%	1,90%	12.367
Goiás	15	2,84%	3,75%	3,09%	3,23%	21.061
Maranhão	16	7,22%	3,72%	3,33%	5,43%	35.403
Mato Grosso	15	2,31%	3,99%	1,57%	2,91%	18.950
Mato Grosso do Sul	15	1,33%	3,59%	1,23%	2,22%	14.509
Minas Gerais	19	4,45%	7,44%	10,46%	6,25%	40.765
Pará	15	6,11%	3,69%	3,88%	4,92%	32.080
Paraíba	15	4,79%	4,23%	1,97%	4,28%	27.929
Paraná	17	2,88%	3,26%	5,58%	3,30%	21.545
Pernambuco	16	6,90%	4,92%	4,60%	5,88%	38.337
Piauí	15	4,32%	3,29%	1,64%	3,64%	23.746
Rio de Janeiro	18	1,53%	4,62%	8,36%	3,45%	22.491
Rio Grande do Norte	15	4,18%	2,59%	1,64%	3,29%	21.442
Rio Grande do Sul	17	2,35%	4,41%	5,70%	3,51%	22.909
Rondonia	15	2,82%	3,46%	0,79%	2,87%	18.714
Roraima	15	2,48%	3,24%	0,22%	2,56%	16.674
Santa Catarina	15	1,28%	2,99%	3,20%	2,16%	14.065
São Paulo	20	1,00%	5,53%	21,61%	4,87%	31.789
Sergipe	15	4,16%	2,48%	1,05%	3,18%	20.717
Tocantins	15	4,34%	4,35%	0,67%	3,98%	25.942
Total	427	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	652.180

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2010

Anexo 05

Crescimento do PIB e PIB *per capita* brasileiros (2000-2009)



Fonte: IBGE

Anexo 06**Volume médio e percentual de recursos de investimento destinado aos órgãos, segundo a dotação inicial (2003-2008)**

Órgão	Média em R\$	Percentual
Câmara dos Deputados	136.673.478,00	1%
Senado Federal	92.982.771,83	0%
Trib. de Contas da União	40.260.131,50	0%
Supremo Tribunal Federal	32.822.670,83	0%
Sup. Tribunal de Justiça	18.275.428,67	0%
Justiça Federal	155.646.494,83	1%
Justiça Militar	6.171.786,83	0%
Justiça Eleitoral	140.031.492,17	1%
Justiça do Trabalho	184.646.476,50	1%
Just. do DF e dos Territ.	38.010.091,33	0%
Presidência da República	528.581.266,50	2%
M. Agri., Pec. e Abastec.	421.484.906,33	2%
M. Ciência e Tecnologia	624.627.366,67	3%
M. da Fazenda	193.181.815,33	1%
M. da Educação	1.295.704.344,50	6%
M. Desenv. Ind. Com. Ext.	116.444.113,67	1%
M. da Justiça	727.667.268,67	3%
M. de Minas e Energia	64.339.833,00	0%
Min. Previdência Social	120.680.553,50	1%
M. Público da União	104.413.642,00	0%
M. Relações Exteriores	40.195.274,50	0%
M. da Saúde	2.857.214.493,83	13%
M. Trabalho e Emprego	48.553.413,17	0%
M. dos Transportes	5.462.478.658,33	24%
M. das Comunicações	80.387.301,50	0%
M. da Cultura	148.742.703,67	1%
M. do Meio Ambiente	142.467.277,33	1%
M. do Planej.Orç.e Gestão	30.866.197,00	0%
M. do Desenvolv. Agrário	480.538.754,17	2%
Ministério do Esporte	507.078.078,33	2%
M. da Defesa	1.937.047.421,67	9%
M. Integração Nacional	2.148.113.436,50	10%
Min. do Turismo	1.039.857.062,00	5%
Min. Assistência Social	188.488.023,40	1%
Min. das Cidades	2.867.702.153,80	13%
Transf. Estados, DF e Munic.	55.377.372,40	0%
Total	22.393.575.878,67	100%

Fonte: Câmara dos Deputados

Anexo 07

Desproporcionalidade na representação dos estados no Congresso Nacional

UF	Participação percentual na população total (A)	Percentual de cadeiras no Congresso Nacional (B)	Índice de desproporcionalidade (B-A)
RR	0,2%	1,9%	1,7%
AP	0,3%	1,9%	1,6%
AC	0,3%	1,9%	1,5%
TO	0,7%	1,9%	1,2%
RO	0,8%	1,9%	1,0%
SE	1,1%	1,9%	0,8%
DF	1,2%	1,9%	0,6%
MS	1,2%	1,9%	0,6%
PI	1,7%	2,2%	0,5%
PB	2,0%	2,5%	0,5%
GO	3,0%	3,4%	0,4%
MT	1,5%	1,9%	0,4%
ES	1,8%	2,2%	0,4%
AL	1,7%	2,0%	0,4%
RN	1,6%	1,9%	0,2%
MA	3,3%	3,5%	0,2%
AM	1,7%	1,9%	0,2%
PE	4,7%	4,7%	0,1%
SC	3,2%	3,2%	0,0%
PR	5,6%	5,6%	-0,1%
CE	4,4%	4,2%	-0,2%
RJ	8,5%	8,2%	-0,2%
RS	6,0%	5,7%	-0,3%
PA	3,7%	3,4%	-0,3%
BA	7,7%	7,1%	-0,6%
MG	10,5%	9,4%	-1,1%
SP	21,8%	12,3%	-9,5%
Nacional	100%	100%	

Fonte: IBGE (Censo 2000)