

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

DHONNY ALMEIDA DE OLIVEIRA

**PERFIL DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NA COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO:  
A DISPUTA DAS BANCADAS ESTADUAIS PELA APROVAÇÃO DE RECURSOS  
DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS (2003-2012)**

BELÉM  
2015

DHONNY ALMEIDA DE OLIVEIRA

**PERFIL DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NA COMISSÃO MISTA DE  
ORÇAMENTO: A DISPUTA DAS BANCADAS ESTADUAIS PELA APROVAÇÃO  
DE RECURSOS DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS (2003-2012)**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador:

Prof. Dra. Maria Dolores Lima da Silva

BELÉM  
2015

DHONNY ALMEIDA DE OLIVEIRA

**PERFIL DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL NA COMISSÃO MISTA DE  
ORÇAMENTO: A DISPUTA DAS BANCADAS ESTADUAIS PELA APROVAÇÃO  
DE RECURSOS DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS (2003-2012)**

Este trabalho foi julgado para obtenção do título de mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará.

Data de Defesa: 02 / 10 / 2015

Conceito: Excelente

Banca Examinadora

---

Prof. Dra. Maria Dolores Lima da Silva  
(orientadora - Universidade Federal do Pará-UFPA)

---

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza  
(examinador interno - Universidade Federal do Pará-UFPA)

---

Prof. Dra. Natália Guimarães Duarte Sátyro  
(examinadora externa - Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG)

---

Prof. Dr. Roberto Ribeiro Correa  
(suplente - Universidade Federal do Pará-UFPA)

BELÉM  
2015

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao tripé da minha vida nestes dois anos de pesquisa; às minhas tias Luzia Sarmiento, Antônia Sá e Antônia Santa.

## AGRADECIMENTOS

Após dois anos de muitos conhecimentos e *expertise* adquiridos, pude perceber que a presença de pessoas ao meu lado possibilitou tornar o caminho das pedras menos difícil. Por isto, dedico este espaço para lembrar de vocês, que estiveram ativamente comigo durante o difícil (mas não impossível) caminho do saber.

Agradeço aos professores Carlos Sousa, a quem muito me espelho como profissional; a minha querida professora e orientadora Dolores Silva, cujos valiosos ensinamentos tornaram este trabalho possível; agradeço ainda ao grande professor Roberto Correa, profissional ímpar e homem de grande senso de humor. Também sou grato à Natália Sátyro, por suas contribuições como avaliadora externa.

A pesquisa que originou este trabalho foi financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, a quem sou imensamente grato pelo suporte financeiro recebido, pois sem ele, a coleta e tabulação dos dados estatísticos não seria possível, sendo imprescindível ainda para subsidiar o custeio para a publicação e divulgação dos resultados parciais e integrais desta pesquisa.

Finalmente, não posso esquecer dos demais amigos que me auxiliaram a viver a vida e às pessoas que me estiveram comigo e que não estão citadas aqui. Meu muito obrigado a vocês!

## EPIGRAFE

Falemos de reinos e de principados. Mas falemos de reinos e principados que existem.

Niccolò Machiavelli, 1515 d.C

## RESUMO

Este trabalho tem como propósito geral analisar o perfil das emendas de bancadas estaduais apresentadas e aprovadas na Comissão Mista de Orçamento (CMO) e incorporadas aos investimentos da Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2003 a 2012. Seu objetivo específico consiste em compreender o modo como estas bancadas foram contempladas no que diz respeito ao volume de recursos das emendas aprovadas na CMO para compor a LOA de cada ano avaliando o impacto dos arranjos representativo, partidário, federativo e regional do presidencialismo de coalizão brasileiro, da CMO e de três dos principais atores políticos desta comissão, quais sejam: o relator-geral, o presidente geral e os coordenadores de bancadas estaduais. Para isto, analisamos quanti e qualitativamente o peso exercido por sete variáveis, as quais julgamos terem sido potencial fator de influência na diferença entre o volume financeiro de recursos das emendas que foram submetidas pelas bancadas estaduais ao PLOA e àquelas que foram aprovadas na lei orçamentária daqueles anos, quais sejam: 1) o tamanho das bancadas estaduais dentro da CMO; 2) a congruência partidária entre presidente da República e governadores estaduais; 3) a congruência partidária entre os coordenadores de bancadas estaduais e relatores-geral da CMO; 4) a congruência partidária entre coordenadores de bancadas estaduais e presidentes da CMO; 5) a congruência federativa entre coordenadores de bancadas estaduais e relator-geral da CMO; 6) a congruência federativa entre coordenadores de bancadas estaduais e presidente da CMO e; 7) a localização regional das bancadas estaduais. Para analisar estas variáveis, foi construído um banco de dados contendo todas as emendas apresentadas e aprovadas pelas bancadas estaduais para compor as LOA's daqueles anos. As sete variáveis foram estatisticamente testadas pelo método de Análise de Regressão Linear Múltipla (ARLM) com dados em painel. Os resultados esperados desta investigação, a compreensão dos efeitos representativos, partidários, federativos e regionais produzidos pelas emendas orçamentárias de bancadas estaduais, utilizadas como instrumento de múltiplas estratégias políticas, encontram-se aqui sequencialmente contextualizados nos cinco capítulos que fazem menção à temática da política orçamentária brasileira: 1) O neoinstitucionalismo da escolha racional como modelo explicativo do ambiente orçamentário; 2) Instâncias, regras e visão sistêmica da agenda orçamentária anual; 3) Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro; 4) Agenda orçamentária, emendas de bancada e comportamento estratégico; 5) Captação de recursos federais: o perfil da Lei Orçamentária Anual, das emendas de bancadas estaduais e da mesa diretora da CMO (2003-2012). Ao final deste trabalho, apresentamos nossas considerações finais, oferecendo um argumento com base nos resultados e limites desta pesquisa, sobre se a legislação orçamentária das emendas de bancada foi um instrumento capaz de auxiliar no repasse de recursos com vistas à redução das desigualdades regionais do país.

**Palavras-chave:** LOA; CMO; emendas orçamentárias de bancadas estaduais.

## ABSTRACT

This work has as its general purpose to analyze the profile of the emendas from state delegations between the years 2003 to 2012 in one of the many bodies responsible for the Lei Orçamentária Anual (LOA): the Joint Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização (CMO) . Its specific objective is to understand how the Brazilian states were contemplated with regard to the volume of resources of the amendments passed on CMO to compose the LOA each year, assessing the impact of representative arrangements, partisan, federal and regional CMO and three of the main political actors of the committee, namely: the general rapporteur, the general chairman and the coordinators of state delegations. For this, we analyzed quantitative and qualitatively the weight exerted by seven variables, which were potentially influencing factor in the difference between the financial volume of resources of the amendments that were submitted by state delegations to PLOA and those that were approved in the budget law of those years, namely: 1) the size of state delegations within the CMO; 2) the party congruence between the president and state governors; 3) the party congruence between coordinators of state delegations and general rapporteurs of the CMO; 4) the party congruence between coordinators of state delegations and the presidents of the CMO; 5) the federal congruence between the state delegations and the general rapporteur of the CMO; 6) the party congruence between state delegations and the president and CMO; 7) the regional location of state delegations. To analyze these variables, a database was constructed containing all the emendas presented and approved by state delegations to compose the LOA those years. The seven variables were statistically tested by Multiple Linear Regression Analysis method (ARLM) with panel data. The expected results of this research, the understanding of representative effects, partisan, federal and regional budget emendas produced by the state delegations, used as multiple political strategies instrument are here sequentially contextualized in five chapters related to the theme of Brazilian budget policy: 1) The neo-institutionalism of rational choice as an explanatory model of budgetary environment; 2) instances, rules and systemic view of the annual budget agenda; 3) Executive-Legislative Relations in the Brazilian coalition presidentialism; 4) Agenda budget, collective amendments and strategic behavior; 5) Funding of federal funds: the profile of the Annual Budget Law, the amendments from state delegations and as officers of the CMO (2003-2012). At the end of this paper, we present a general conclusion, arguing, based on the results and limits of this research whether the current institutional arrangement within the CMO is a tool to help reduce regional inequalities in the country.

**Keywords:** LOA; CMO; budget emendas from state delegations.



## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 01-</b> Determinantes do processo decisório das emendas orçamentárias .....	74
---	----

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01-</b> Taxa de crescimento do PIB e PIB <i>per capita</i> (2003-2012) .....	112
<b>Gráfico 02-</b> Percentual das emendas orçamentárias de bancadas estaduais apresentadas ao PLOA (2003-2012), por área de investimentos .....	119
<b>Gráfico 03-</b> Valor (em R\$ milhões) das emendas de bancada estaduais apresentadas ao PLOA (2003-2012), por área de investimentos .....	120
<b>Gráfico 04-</b> Valor financeiro das emendas de bancadas apresentadas ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012) .....	123
<b>Gráfico 05-</b> Histórico dos valores financeiros de emendas de bancadas aprovadas na LOA (2003-2012) .....	124
<b>Gráfico 06-</b> Número de emendas de bancadas apresentadas ao PLOA (2003-2012) e aprovadas na LOA (2003-2012), por bancada .....	126

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 01-</b> Classificação das despesas econômicas por GND .....	38
<b>Quadro 02-</b> Classificação das Modalidades de Aplicação Orçamentária (Mod. Aplic.) .....	39
<b>Quadro 03-</b> Calendário da agenda orçamentária .....	44
<b>Quadro 04-</b> Princípios orçamentários.....	45
<b>Quadro 05-</b> Características dos atuais tipos de emendas orçamentárias .....	52
<b>Quadro 06-</b> Número de representantes e de emendas das bancadas estaduais .....	89
<b>Quadro 07-</b> Parquezas do presidente na legislação orçamentária .....	99

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 01-</b> Número e tipos de emendas de bancada estadual apresentadas ao PLOA .....	50
<b>Tabela 02-</b> Representatividade dos estados na Câmara dos Deputados .....	86
<b>Tabela 03-</b> Estimativas (em R\$ trilhões) de receitas das LOA's (2003-2012).....	113
<b>Tabela 04-</b> Percentual das estimativas de receitas dos exercícios anuais (2003-2012), por fonte de financiamento.....	114
<b>Tabela 05-</b> Emendas apresentadas ao PLOA e aprovadas fonte de financiamento na LOA (2003-2012), por frequência .....	116
<b>Tabela 06-</b> Emendas de bancada estadual (2003-2012), por fonte de financiamento .....	117
<b>Tabela 07-</b> Emendas de bancada estadual (2003-2012), por grupo de despesa .....	118
<b>Tabela 08-</b> Frequência das emendas de bancadas apresentadas (2003-2012), por prioridade de investimentos .....	121
<b>Tabela 09-</b> Percentual dos tipos de transferências das emendas propostas ao PLOA (2003-2012), por Modalidade de Aplicação (Mod. Aplic.) .....	122
<b>Tabela 10-</b> Valor (em R\$ milhões) das emendas apresentadas ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012), por regiões .....	125
<b>Tabela 11-</b> Valor das emendas (em R\$ milhões) apresentadas ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012), por ranking, percentagem e taxa de sucesso .....	127
<b>Tabela 12-</b> Presidentes da CMO (2002-2011), por cargo, partido e estado de origem.....	129
<b>Tabela 13-</b> Relatores-geral da CMO (2002-2011), por cargo, partido estado de origem.....	129
<b>Tabela 14-</b> Resultado do teste F de significação no modelo ARLM .....	141
<b>Tabela 15-</b> Determinantes do valor das emendas de bancadas estaduais Aprovadas (2003-2012), por variáveis de pesquisa .....	142

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 01-</b> Modelo de ata de bancada estadual .....	162
<b>Anexo 02-</b> Número de emendas de bancada estadual .....	163
<b>Anexo 03-</b> Relação dos órgãos por área temática .....	164
<b>Anexo 04-</b> Reserva de recursos - bancadas estaduais: distribuição do fundo de participação dos estados.....	165
<b>Anexo 05-</b> Reserva de recursos - bancadas estaduais: emendas de bancada (atendimento nos três últimos anos).....	166
<b>Anexo 06-</b> Reserva de recursos: bancadas estaduais (população residente estimada) .....	167
<b>Anexo 07-</b> Reserva de recursos: bancadas estaduais (distribuição para atendimento de emendas de apropriação).....	168
<b>Anexo 08-</b> Representatividade das bancadas estaduais no Congresso Nacional .....	169
<b>Anexo 09-</b> Presidente e governadores estaduais 1998-2002 .....	170
<b>Anexo 10-</b> Presidente e governadores estaduais 2003-2006 .....	171
<b>Anexo 11-</b> Presidente e governadores estaduais 2007-2010 .....	172
<b>Anexo 12-</b> Presidente e governadores estaduais 2011-2014 .....	173
<b>Anexo 13-</b> Tabela Funcional Programática .....	174
<b>Anexo 14-</b> Valor das emenda de bancada estaduais apresentadas (2003-2012), por funcional programática .....	177
<b>Anexo 15-</b> Representatividade partidária das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados durante a 51º legislatura .....	178
<b>Anexo 16-</b> Representatividade partidária das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados durante a 52º legislatura .....	179
<b>Anexo 17-</b> Representatividade partidária das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados .....	

durante a 53ª legislatura .....	180
<b>Anexo 18-</b> Número de emendas apresentadas pelas bancadas ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012) .....	181
<b>Anexo 19-</b> Número de emendas de bancada estadual na Resolução nº1/2001-CN .....	182
<b>Anexo 20-</b> Variável hipótese 01: base de apoio do presidente da República (2002-2014) nas UF's .....	183
<b>Anexo 21-</b> Variável dicotômica hipótese 02: Número de parlamentares das bancadas no Congresso Nacional, na CMO e total de cadeiras na CMO .....	184
<b>Anexo 22-</b> Variável dicotômica hipótese 03: relação entre presidente da CMO e coalizões partidárias no PLOA (2003-2012) .....	185
<b>Anexo 23-</b> Variável dicotômica hipótese 04: relação entre presidente da CMO e coalizões partidárias no PLOA (2003-2012) .....	186
<b>Anexo 24-</b> Variável dicotômica hipótese 05: relação entre relatores-geral da CMO e UF no PLOA (2003-2012) .....	187
<b>Anexo 25-</b> Variável dicotômica hipótese 06: relação entre o relator-geral da CMO e coalizões partidárias no PLOA (2003-2012) .....	188
<b>Anexo 26-</b> Variável hipótese 07: regiões das bancadas estaduais .....	189
<b>Anexo 27-</b> Estimativas de receitas dos exercícios anuais (2003-2012), por fonte de orçamento .....	190

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARLM	Análise de Regressão Linear Múltipla
CAE	Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas
CF 88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
GND	Grupo de Natureza da Despesa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GLS	Mínimos Quadrados Generalizados
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NTC	Nota Técnica Conjunta
OGU	Orçamento Geral da União
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei Ordinária
PLO	Projeto de Lei Orçamentária
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
SIGA	Sistema de Informações Orçamentárias Gerais Aplicadas
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade Federativa

## LISTA DE SIGLAS PARTIDÁRIAS

DEM	Democratas
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da Republica
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRP	Partido Republicano progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PROS	Partido Republicado da Ordem Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Socialista Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores unificado



PT	Partido dos Trabalhadores
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PST	Partido Social Trabalhista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>CAPITULO I</b> .....	25
<b>1- O NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL COMO MODELO EXPLICATIVO DO AMBIENTE ORÇAMENTÁRIO</b> .....	25
<b>CAPITULO II</b> .....	33
<b>2- INSTÂNCIAS, REGRAS E VISÃO SISTÊMICA DA AGENDA ORÇAMENTARIA ANUAL</b> .....	34
2.1- A AGENDA ORÇAMENTARIA ANUAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 88 .....	33
2.1.1- Caráter técnico e econômico do Projeto de Lei Orçamentária (PLO) .....	37
2.1.2- Plano Plurianual (PPA) .....	41
2.1.3- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .....	42
2.1.4- Lei Orçamentária Anual (LOA) .....	42
2.2- INICIATIVA, EMENDAS E TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA .....	46
2.2.1- Emendas ao Projeto De Lei Orçamentária (PLO) .....	47
2.2.2- Tipos de emendas orçamentárias .....	48
2.3- COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) .....	53
<b>CAPITULO III</b> .....	58
<b>3- RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO</b> .....	58
3.1- O ESTADO DA ARTE SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO .....	57
3.2- O PODER DE AGENDA DO EXECUTIVO .....	61
3.3- A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NA NOVA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	65
3.4- RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO: ESTABILIDADE OU CRISE? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES .....	68
<b>4 - CAPITULO IV</b> .....	73
<b>4- AGENDA ORÇAMENTÁRIA, EMENDAS DE BANCADA E COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO</b> .....	73
4.1- CMO: INSTÂNCIA ESTRATÉGICA PARA DEFINIÇÃO DO PLOA .....	73
4.1.1- Relatores, Presidente e líderes partidários: atores estratégicos da CMO .....	80

4.2–REPRESENTATIVIDADE E PROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS ESTADUAIS NA CMO.....	86
4.2.1–Emendas de bancada, critérios regionais e estratégicos de alocação de recursos .....	93
4.3–RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA TRAMITAÇÃO DO PLOA.....	96
4.3.1–Incentivos institucionais e governabilidade .....	97
4.3.2–A barganha orçamentária .....	101
4.3.3–Governabilidade, barganha e emendas de bancada .....	106
<b>5 – CAPÍTULO V .....</b>	<b>111</b>
<b>5–CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS: O PERFIL DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAIS E DA MESA DIRETORA DA CMO (2003-2012) .....</b>	<b>111</b>
5.1–O PERFIL DA LOA (2003-2012) .....	112
5.2–O PERFIL DAS EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS (2003-2012).....	116
5.3–O PERFIL DA MESA DIRETORA DA CMO (2002-2012) .....	129
5.4–VARIÁVEIS DA PESQUISA .....	132
5.5–HIPÓTESES.....	133
5.6–MÉTODO.....	138
5.7–TESTE .....	142
5.8–RESULTADOS E ANÁLISES .....	144
<b>6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>151</b>
<b>7 – REFERÊNCIAS .....</b>	<b>155</b>
<b>8 – ANEXOS .....</b>	<b>162</b>

## INTRODUÇÃO

No federalismo, sistema político que reúne unidades territoriais interdependentes em torno de um Estado Nacional, o governo central é o agente principal no controle e execução da política fiscal e de investimentos. Por sua importância e abrangência, conforme sugere a visão clássica de Downs (1957, P.25) “são os planos e gastos do Governo que determinam os rumos da economia, dos impostos, dos empregos, da política internacional etc. Em outras palavras, respondem pelo avanço, estabilidade ou retrocesso do País”.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo fiscal brasileiro passou por pontuais transformações que reorganizaram as regras que definem a legislação orçamentária. Uma delas, provavelmente a mais importante, diz respeito a (re)inserção do Poder Legislativo na pauta de intervenção do orçamento da União, o qual passou a responder diretamente pela redistribuição de recursos financeiros para subsidiar investimentos à medida em que define quanto, onde e como o dinheiro público será aplicado. Este processo, que antes era demasiadamente centralizado no Poder Executivo, passou a ser organizado em um ciclo de trabalhos cuja delegação é exercida por diversos órgãos, secretarias, ministérios, agências e comissões dos poderes Executivo e Legislativo denominadas por alguns analistas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000; GOMES, 2013) de “instancias decisórias”.

No entanto, ainda que a nova Carta Magna tenha reinserido o Congresso Nacional na pauta de participação do orçamento da União, a legislação constitucional fez com que este poder ficasse em uma posição frágil na definição do gasto público, uma vez que foi dada a prerrogativa de interferir apenas em uma pequena etapa do orçamento: a parte discricionária da rubrica de investimentos, que representa uma média de 2% em relação ao montante de todo o volume financeiro do orçamento anual. É principalmente com esta fração de recursos que deputados e senadores realizam a *accountability* com os seus eleitores, honrando compromissos que assumiram em campanha à medida descentralizam inversões financeiras e as materializam em políticas públicas para o seu estado.

Nesse sentido, em nosso arranjo federalista, diferente dos poderes Executivo e Judiciário que não representam exclusivamente nenhuma Unidade Federativa, o Poder Legislativo personifica o *locus* institucional onde os parlamentares dos estados e do Distrito Federal reúnem-se para representar suas UF's. Por isto, ao mesmo tempo em que estes

convivem no Congresso Nacional para garantir a soberania e a unidade da Federação, possuem também liberdade constitucional para reivindicar os interesses e demandas específicas de seus estados.

Uma das formas que estes parlamentares intervêm no orçamento da União se dá através das cinco modalidades de emendas orçamentárias previstas pelo atual Regimento Comum do Congresso Nacional (individual; de bancada estadual; de relator; de comissão; de mesa diretora), as quais tem o poder de suprimir, modificar ou acrescentar dotações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) formulado pelo Poder Executivo. Extintas durante o período militar, as emendas orçamentárias, apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional, constitui-se atualmente como a principal ferramenta utilizada pelos parlamentares para alocar recursos de investimentos da União para suas respectivas UF's. Dentre estas cinco modalidades de emendas orçamentárias, são as emendas de bancadas estaduais as que concentram para si mais da metade do volume financeiro destinado a todas as modalidades de emendas, denotando assim sua importância estratégica.

É igualmente através das chamadas bancadas estaduais, “os principais atores coletivos previstos pelo regulamento da CMO” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008, P. 64), que deputados e senadores de uma mesma unidade federativa se unem para apresentar emendas ao orçamento. Em uma visão otimista, a Câmara dos Deputados argumenta que “durante a elaboração do orçamento de cada ano, parlamentares do mesmo estado esquecem as diferenças partidárias por alguns momentos e se reúnem em grupos para discutir os interesses comuns do seu estado” (CÂMARA, 2014). De outro modo, em uma visão pessimista (ou mesmo realista), Figueiredo e Limongi (*op. cit.*, P. 64) respondem que “a disputa entre as bancadas por recursos não está dissociada da composição partidária”, uma vez que, por reunirem interna e externamente parlamentares de partidos políticos com objetivos e espectro ideológico diversificados, estas podem ser mais ou menos eficientes na reivindicação de recursos limitados, e por isto mesmo respondem pelo sucesso ou fracasso na incorporação de suas demandas financeiras à proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo.

Como dentro do Congresso Nacional é a CMO quem lida diretamente com a aprovação de todas as modalidades de emendas orçamentárias, a passagem do orçamento por ela é também marcada por disputas entre os representantes das unidades da federação (principalmente os coordenadores de bancadas, os responsáveis por apresentar as emendas à CMO) que lutam para aprovar investimentos escassos e limitados. Além disto, o atual sistema

eleitoral brasileiro tem produzido, dizem os especialistas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002; SANTOS, 2003), incentivos para que o comportamento dos atores envolvidos com a agenda orçamentária seja financiado por objetivos egoístas no sentido de amealhar o máximo possível dos benefícios que a União pode proporcionar, comportando às vezes como *free-riders* ou mesmo como agentes predatórios, isto porque “uma vez que o orçamento público é também resultado direto de processos políticos, sempre será cercado por algum tipo de disputa” (HILTON E PHILIP, 2010, P.379), e não por acaso, de acordos e alianças partidárias e interinstitucionais.

Alimentando ainda mais a disputa por investimentos da União, a maioria de recursos do PLOA são destinados à despesas obrigatórias de pagamento e manutenção da máquina pública, sendo os recursos de investimentos, na realidade, a única parte do orçamento anual onde tanto o Legislativo quanto o Executivo podem materializar suas preferências políticas; ou seja, onde presidente da República e parlamentares realmente tem liberdade constitucional para agirem estrategicamente. Como a CMO é a instância do ciclo orçamentário onde as emendas são apresentadas e aprovadas, e portanto, onde estas disputas se materializam, os cargos estratégicos desta comissão, como os da mesa diretora (presidente, vice-presidente e relatores), juntamente com outros atores igualmente importantes (coordenadores de bancadas e líderes partidários) passam a ser peça-chave em negociações em torno da definição da imagem do orçamento anual.

Deste modo, no processo de elaboração do orçamento anual, as relações entre instituições, partidos políticos e parlamentares passaram a pautar-se em um contexto de negociações políticas, partidárias, e mesmo àquelas ações vivenciadas em nosso passado democrático, como as de caráter clientelista e paroquialista, capazes de moldar o comportamento dos atores envolvidos na construção do PLOA como sendo aqueles guiados, tanto pela intenção genuína e primordial de promover a melhor forma de redistribuição dos recursos de investimentos com emendas orçamentárias, quanto para refletir esforços cujos objetivos são colher recompensas políticas (ou mesmo ambos comportamentos).

Por estes claros motivos, as emendas de bancada estaduais tornam-se objeto de conflitos federativos pela aquisição de investimentos da União, uma vez que estas “passaram a refletir disputas territoriais por recursos federais em um país ainda marcado por desigualdades regionais, que moldam também a forma como essas disputas são negociadas” (SOUZA, 2003, P.351). Não por menos, a literatura na Ciência Política tem demonstrado que a apresentação e aprovação das emendas no Legislativo ao projeto do Executivo implicam em

uma série de fenômenos políticos pautados fora do eixo regimental de toda a de decisões; ou seja, “apensar de a disputa por recursos escassos ser guiada por regras definidas pela CMO, os resultados alcançados pelas bancadas dos estados não são semelhantes” (SOUZA, *op. cit.* P.348).

Dado esta problemática, os estudos na Ciência Política vem apresentando uma diversidade de novas propostas de abordagem investigativas, com modelos teórico-metodológicos inovadores, aliados a ferramentas estatísticas avançadas com o objetivo de apresentar evidências que expliquem da melhor maneira possível o atual padrão da política brasileira e de nossas instituições. Nestas propostas de abordagem, a temática de estudos legislativos e da política orçamentária brasileira comumente concebem a tomada de decisões como conflituosas, absorvendo adjetivos que as qualificam como sendo de caráter clientelista (AMES, 2001), predatório (GROHMANN, 2009), viáveis ao cultivo e ampliação de patrimônio de votos (SANTOS, 1997), importantes na manutenção da agenda do Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009) e disciplinadores de parlamentares (AMORIM NETO, 2000; PEREIRA E MUELLER, 2002).

Ainda que estas pesquisas tenham contribuído de forma significativa para a compreensão da atual conjuntura do processo de elaboração do orçamento da União, muitas delas concentram-se ainda em determinadas áreas de pesquisa, como por exemplo, a ênfase que se tem dado sobre o estudo das emendas orçamentárias individuais em detrimento das emendas orçamentárias de bancadas estaduais, onde a produção acadêmica ainda é pequena quando comparada com a primeira. Neste sentido, nossa pesquisa surge como uma proposta de estudo cuja função consiste também em compreender mais detalhadamente o processo de tomada de decisão das emendas orçamentárias de bancadas estaduais, e assim, contribuir para preencher esta lacuna na literatura em Ciência Política.

Justificadamente, esta pesquisa tem como propósito geral analisar o perfil das emendas de bancadas estaduais apresentadas e aprovadas na CMO entre os anos de 2003 a 2012 para compor os investimentos de cada Lei Orçamentária Anual (LOA). Nosso foco consiste em analisar se os arranjos representativo, partidário, federativo e regional da Comissão Mista de Orçamento e de três dos principais atores políticos desta comissão (o relator-geral, o presidente geral e os coordenadores de bancadas estaduais) impactaram na aprovação dos valores das emendas orçamentárias de bancadas estaduais entre as LOA's de 2003 a 2012.

A partir desta delimitação da pesquisa, queremos compreender o modo como as bancadas estaduais foram contempladas no que diz respeito ao volume de recursos das

emendas aprovadas na CMO, avaliando o peso exercido por sete variáveis de cunho representativo, partidário, federativo e regional e suas relações com os trabalhos da CMO e com três dos principais atores desta comissão (relator-geral; presidente geral e coordenadores de bancadas), os quais potencialmente influenciaram na diferença entre o volume financeiro de recursos das emendas que foram submetidas pelas bancadas estaduais ao PLOA e àquelas que foram aprovadas na lei orçamentária daqueles anos, quais sejam, em ordem: 1) a representatividade das bancadas estaduais dentro da CMO; 2) a congruência político-partidária entre o presidente da República e governadores estaduais; 3) a congruência partidária entre relator-geral e coordenadores de bancadas da CMO; 4) a congruência partidária entre presidente da CMO e coordenadores de bancada; 5) a congruência federativa entre relator-geral e coordenadores de bancadas; 6) a congruência partidária entre presidente da CMO e coordenadores bancadas estaduais; 7) a localização das regiões do país a que pertence cada bancada estadual.

Para realizar tal objetivo, construímos um banco de dados contendo todas as emendas orçamentárias apresentadas e aprovadas pelas bancadas para compor a LOA daqueles anos. As sete variáveis foram estatisticamente testadas pelo método de Análise de Regressão Linear Múltipla (ARLM). Este método, que consiste em relacionar uma variável dependente e contínua com um conjunto de condicionantes de outras variáveis predictoras e independentes, tem como o objetivo avaliar a influência dos padrões de variação apresentados pelas variáveis independentes no produto da variável dependente. Por sua funcionalidade, o modelo ARLM tem sido utilizado por importantes cientistas políticos (AMORIM NETO, 2000; RODDEN E ARRETCHÉ, 2004; PEREIRA E RENNÓ, 2007; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008;), os quais tem dado grande contribuição no sentido de explicar quantitativamente a conjuntura de nossas instituições e de outras áreas de estudos da ciência política.

Tendo esta metodologia e objetivos como referencial, os resultados que esperamos desta investigação, a compreensão dos efeitos representativos, partidários, federativos e regionais produzidos pelas emendas orçamentárias de bancadas estaduais, que julgamos serem utilizadas como instrumento de múltiplas estratégias políticas, encontram-se em nossas considerações finais, bem como diluídos nos cinco capítulos deste trabalho.

No capítulo I, dedicamo-nos a auferir o comportamento dos atores envolvidos no PLOA através da Teoria Neoinstitucionalista da Escolha Racional. O capítulo II aborda o *modus operandi* da legislação orçamentária, demonstrando os aspectos técnicos e econômicos que orientam os três fundamentais instrumentos de intervenção legislativa sobre o PLO. O



capítulo III consiste em aduzir o conjunto de abordagens de alguns estudos sobre a interação estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro, reunindo as interpretações sobre a relação presidente/parlamentares com o objetivo de formar a base de compreensão do ambiente situacional onde são decididos os rumos dos recursos da União. O capítulo IV apresenta as resenhas dos debates políticos sobre o comportamento e a atuação estratégica dos atores envolvidos na construção do PLOA dentro da CMO com o objetivo de compreender o modo como estes atores vêm influenciando o destino das políticas públicas implementadas através das emendas de bancada, apresentando ainda a concepção de emenda orçamentária como ferramenta de estratégia política de uso dos parlamentares e do chefe do Executivo. Já o Capítulo V concentra o objetivo principal da nossa pesquisa, que consiste em apresentar e discutir analiticamente o perfil das emendas de bancadas propostas e aprovadas nas LOA's de 2003 a 2012 na CMO, bem como concebe a parte empírica da nossa investigação. Este último capítulo está ainda subdividido em seis sessões: a primeira sessão apresenta o perfil econômico-político da LOA dos anos de 2003 a 2012; a segunda sessão trás o perfil das emendas de bancadas estaduais apresentadas e aprovadas na CMO; a terceira sessão trás o perfil político-partidário dos principais cargos da mesa diretora da CMO quais sejam presidente e relator-geral; A quarta sessão apresenta a metodologia utilizada nesta pesquisa, reiterando o problema de pesquisa, as variáveis e as hipóteses postas à investigação. A quinta sessão trás o teste estatístico que foi produzido neste trabalho, seus resultados e nossas análises; a sexta sessão trás os comentários e achados dos dados obtidos e sua relação com a literatura utilizada. Por fim, ao final do trabalho, apresentamos a conclusão global dos resultados da nossa pesquisa sobre o processo orçamentário e as emendas de bancada nos dez anos que analisamos.

## CAPITULO I

### 1– O NEOINSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL COMO MODELO EXPLICATIVO DO AMBIENTE ORÇAMENTARIO.

Desde sua gênese na década de 50, os modelos de análise organizacional vêm logrando reconhecimento e proeminência pelas contribuições e orientações dadas às pesquisas e debates no campo da política, da economia e da sociologia, destacando dentre suas múltiplas vertentes de abordagem o neoinstitucionalismo, utilizado como arcabouço interpretativo da interação entre instituições e atores sociais. Na Ciência Política, esta vertente, que viveu sua fase de expansão em meados dos anos 80, surgiu da crescente necessidade de avaliar o grau de influencia das instituições governamentais e suas regras formais nos resultados políticos, tomando como principais variáveis que influenciam em comportamentos as regras institucionais e eleitorais.

Baseado na premissa de que as instituições determinam a forma de produtos decisórios, o modelo neoinstitucionalista busca entender e explicar como se dão os processos influenciados por esse *modus operandi* institucional. Esta teoria é baseada na tese embrionária de que as instituições, dotadas de regras e procedimentos formais que regulam o cenário de ação em questão, administram e pautam a conduta individual e coletiva à medida que estabelecem de maneira legal os parâmetros necessários à organização no ambiente em que atuam. Assim, o neoinstitucionalismo busca responder a duas questões principais: 1) como explicar o processo por meio do qual as instituições nascem e se transformam? e; 2) qual a relação de influencia entre instituições e o comportamento dos indivíduos que nela atuam? Neste trabalho iremos nos ater a segunda questão, dado o objetivo de compreender as regras institucionais da legislação orçamentária e a influencia no comportamento de parlamentares, que nos diz muito sobre o modo como é construído o PLOA.

O modelo neoinstitucionalista trabalha com três diferentes propostas de abordagem: 1) o neoinstitucionalismo da escolha racional (*rational choice*); 2) o neoinstitucionalismo histórico e; 3) o neoinstitucionalismo sociológico. A diferença entre estas propostas reside no enfoque explicativo dado à relação entre as instituições e seus atores. Segundo Souza (2006, p.23), a primeira destas abordagens, o neoinstitucionalismo da escolha racional, segue a premissa de que nas instituições, os indivíduos dotados de objetivos racionalmente calculados, constroem suas relações sociais visando à promoção de interesses pessoais. A segunda abordagem (sem descartar as premissas da primeira) trabalha com a concepção de

que as instituições surgem e se modificam com o tempo, e de acordo com o contexto histórico em que estão inseridas, estabelecem diferentes regras, relações, grau de institucionalização etc. que produzem tipos específicos de interações de seus membros às normas institucionais. Por fim, sobre a abordagem sociológica, Hall e Taylor (2003, P.203) argumentam que a sua identidade está na compreensão de que o ambiente institucional cria modelos morais, cognitivos, comportamentais e de valores nas relações humanas, estabelecendo fatos e ações sociais peculiares das análises sociológicas para compreender a interação entre instituições e atores.

Dadas as diferenças de cada uma das três propostas de abordagem do novo institucionalismo, estas partilham em comum a ideia fundamental de que as regras institucionais influenciam diretamente as estratégias dos atores daquele ambiente, que por reação, e sob determinadas condições de organização, formulam ações que, visam mudar os resultados políticos de acordo com a promoção de interesses, sejam estes altruístas ou egoístas.

Esta concepção de racionalidade é reconhecida pelas abordagens clássicas (DOWNS, 1957; OLSON, 1989) como premissa e condição fundamental no debate institucionalista. A Teoria da Escolha Racional justamente tem como proposta de estudo reconhecer o indivíduo como um agente racionalmente guiado a reduzir custos e riscos no ambiente em que atua, avaliando situações, ora incentivadas ora reprimidas, para a conquista de seus objetivos. Nesse tipo particular de interpretação, os indivíduos comumente possuem comportamentos dirigidos à fins egoístas, interpretados como conflitantes em relação as normas institucionais. Para atingir tais objetivos, eles transformam procedimentos formais em situações favoráveis às suas preferências, estando inclusive a ponto de sacrificar a estabilidade institucional e a equidade coletiva em favor de si próprios.

O axioma do interesse pessoal presente nas teorias econômicas e da ação social, aplica-se de modo bastante satisfatório nos estudos da Ciência Política que se ocupam em analisar comportamentos políticos informais ante as regras formais. Neste sentido, ao supor que membros partidários agem motivados por interesses pessoais, o modelo clássico criado por Downs (1957, p.50), parte da ideia de que “o único objetivo dos políticos é colher recompensas ao ocupar um cargo público”, muito semelhante ao modelo comportamental descrito por Figueiredo e Limongi (2011, P.74), que infere que na vida política, o indivíduo busca antes de tudo sua própria segurança e estabilidade, e que “as políticas públicas seriam apenas os meios empregados para atingir esse fim”.

De todo modo, ao fazer da atividade política um meio para atingir fins privados, membros partidários desenvolvem um sistema de ações tangenciais às regras institucionais; sistema este que trabalha em articulação com cargos estratégicos que lhes rendam, antes mesmo de adentrar neste ambiente, maior retorno e estabilidade na vida pública. No ciclo eleitoral, estes indivíduos formulam políticas a fim de ganhar eleições (objetivo informal), e não ganham eleições a fim de formular políticas (objetivo formal). Dito de outra forma: os atores políticos utilizam as vantagens das instituições e da vida pública na expectativa de colher benefícios que o Estado pode lhes proporcionar, comportando-se como meros *Office seeking*, e não como *policy seeking*.

Outros autores que trabalham com a perspectiva neoinstitucionalista (HALL E TAYLOR, 1996, p.205-206) também ressaltam o comportamento de caráter racional como premissa deste modelo. Para estes autores, o comportamento racional “é resultado da relação entre interesses pessoais e situações formadas pelas instituições”; frisam ainda que não somente as instituições detém o poder de influenciar as decisões do ambiente que atuam, mas também o comportamento individual e coletivo dos sujeitos envolvidos, vistos também como entidades dotadas de poder decisório.

Além da premissa da racionalidade, o neoinstitucionalismo agrega ainda ao seu modelo o caráter normativo das instituições. Objetivando estabilidade organizacional do *status quo*, as instituições operam segundo regras e padrões morais de comportamento pétreos que balizam as atividades, não só de seus dependentes, mas também de elites políticas, grupos de interesse e de coalizões que participam de forma indireta do ambiente institucional, prevenindo deste modo um ambiente de conflito que levaria a instituição ao caminho da instabilidade e da entropia até culminar com a sua obliteração.

Alguns estudos contemporâneos (ROCHA; 2005; SOUZA; 2003; SOUZA, 2006; PRAÇA, 2009) abordam de modo principal ou coadjuvante o conflito entre regras institucionais *versus* interesses personalistas nas instituições brasileiras. Ao aglutinar as perspectivas destes estudos, percebe-se a tendência ao pensamento de que no ambiente das instituições brasileiras convivem atividades de dois pólos de atuação: de um lado, estão as instituições, que ratificam sua autoridade e poder político à medida que exercem o poder e o controle majoritário e legal sobre o curso de implementação das diversas políticas públicas à sociedade; de outro lado estão os atores políticos que buscam, muitas vezes através de vias laterais às regras formais, colher as vantagens pessoais e impessoais que a vida política pode lhes oferecer como, por exemplo, o acesso à informação de forma diferenciada, expertise e

diminuição de custos de transação de decisões. Naturalmente, é de esperar que as consequências deste embate de objetivos opostos responde pelo avanço ou retrocesso da estabilidade organizacional das instituições, e por consequência, da sua credibilidade ante a sociedade.

Abrindo espaço à discussão do modelo neoinstitucionalista e do ambiente no Legislativo brasileiro, Gomes (2013, p.51) afirma que nesta instituição “a premissa básica da racionalidade é a de que o parlamentar busca a ampliação de seu poder político e redução de riscos futuros [...] decorrentes de suas decisões sobre políticas públicas. Desse modo, seriam produzidas políticas, tanto de interesses particularizados como de interesse amplo”. Também em seu estudo sobre retornos políticos, Pereira e Rennó, (2007, p.668) argumentam que alguns ambientes institucionais geram mais incentivos para a profissionalização da atividade legislativa, enquanto outros oferecem subsídios para parlamentares se dedicarem mais à problemas e questões das suas bases eleitorais de acordo com situações dadas. Na descrição fornecida por este grupo de estudos, fica claro, portanto, que os atores políticos (parlamentares) utilizam as premissas de que trata o modelo neoinstitucionalista (racionalidade e coletividade) para barganhar a melhor política que julgam para si, chegando até a situação de por a instituição em questão sob ameaça de equidade ou de credibilidade perante a sociedade.

Para interpelar este tipo de comportamento, estabelece-se comumente o elemento contratual tácito no ambiente em que estão inseridas as instituições e seus parlamentares. Em uma interpretação de Rocha (2005), se as instituições não promovem benefícios suficientes a um número substancial de parlamentares, seu poder torna-se ameaçado e o ambiente situacional estará propício à mudança do *status quo*, construído em acordo, não mais com as necessidades da instituição em questão, mas sim dos seus atores. Sob este ponto de reflexão, fica claro que a estabilidade institucional baseia-se também na oferta de interesses das instituições para com seus membros, uma vez que estas não são soberanas e imutáveis às forças externas àquelas estabelecidas pelas suas cláusulas pétreas.

O modelo do neointitucionalismo complementa-se ainda agregando a perspectiva da organização coletiva como premissa que justamente explica a união de indivíduos que usam o coletivismo (ou no sentido político da palavra, formas de coalizão ou alianças) como ferramenta para atingir objetivos comuns. Baseada na teoria olsoniana da ação coletiva, esta perspectiva atenta para o fato de que nem sempre as instituições disponibilizam à seus membros as demandas de interesses de que necessitam, gerando assim um cenário em que

recursos políticos se tornam limitados, quando não demasiadamente escassos. Impelidos por este motivo e em reação aos custos de transação da informação e incertezas geradas pelas instituições, os atores agem de forma coletiva visando diminuir custos de transação, motivados pela crença de que a articulação de interesses reunidos e interagindo coletivamente na forma de grupos de pressão organizados possibilita maior poder e proeminência no acesso às vantagens institucionais, a reivindicação de suas demandas e aos centros de decisão institucional.

É importante notar nas diferentes abordagens do modelo neoinstitucionalista o poder e o caráter normativo exercido pelas instituições. Parafraseando Souza (2006, p.24) é com o objetivo de deter o comportamento egoísta de seus atores que as institucionais programam suas regras na forma de constrangimentos. Estes constrangimentos adquirem o papel de leis e regras a que os atores estão sujeitos, independente da sua vontade. É contra estes constrangimentos, portanto, que estes atores articulam-se, elaborando ações paralelas na busca dos benefícios visados. Ou seja, para o modelo neoinstitucionalista, as premissas da racionalidade, do caráter normativo das instituições e da organização coletiva são as variáveis que influenciam e determinam o curso da tomada de decisões no ambiente institucional à medida que regras e procedimentos são mantidos ou alterados.

Pelas características até agora descritas, o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional mostra-se um valioso instrumento analítico para auferir o comportamento das instituições e dos atores que queremos estudar. Mas vale lembrar ainda que este modelo convive com algumas visões críticas. Uma delas, apontada por Misoczky (2004), sustenta-se no argumento de que a teoria institucionalista como modelo de estudo organizacional tem-se constituído na realidade por uma matriz de diversos conceitos, práticas e arranjos já utilizados por outras correntes teóricas, e que esta ferramenta de análise (e o seu derivado, o neoinstitucionalismo) apenas incorporaria estes conceitos para explicar o *modus operandi* do seu objeto de estudo (as organizações institucionais).

Outra crítica comumente encontrada em diversos textos que tratam dos estudos organizacionais questiona o determinismo com que a teoria neoinstitucionalista descreve o comportamento dos atores. Esta crítica sustenta-se na premissa de que dentre as variações institucionais e seus constrangimentos, próprios e singulares de cada caso, criam diferentes resultados e relações de influência no ciclo interativo dos indivíduos e dos grupos de pressão, tornando demasiada flúida a predição de um comportamento ou preferência, extrapolando assim a previsibilidade de algumas de suas abordagens à medida que distanciam a relação

entre teoria e *praxis*. Esta crítica enfatiza ainda que as três vertentes do neoinstitucionalismo, a racionalista, a histórica e a sociológica, não dão cabo de explicar todas as causas e fenômenos vividos e praticados dentro do real ambiente das instituições sociais.

Uma resposta para interpelar esta crítica pode ser encontrada em Downs (1957, p. 26). Afirma este autor que neste tipo de cenário, ou seja, no ambiente institucional no qual convivem atores perseguindo objetivos personalistas, conhecendo minimamente seus comportamentos e objetivos, mecanicamente torna-se fácil prever os resultados de suas ações. Ao analisar a política orçamentária no presidencialismo de coalizão brasileiro, Figueiredo e Limongi (2008, P.13) argumentaram que as regras que regulamentam o processo de construção do orçamento da União “consolidaram um padrão de comportamento congressional” que permite aferir comportamentos dos parlamentares, mesmo com levando em conta fatores de intertemporalidade.

É justamente embasado por estas certezas que o neoinstitucionalismo, concebe seus estudos sob as duas bases metodológicas de análise: 1) descrição de tipos ideais de padrões de comportamento e; 2) estudo clínico e empírico das instituições. Somente levando em consideração a união destes dois fatores é que o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional garante sua validade e aplicabilidade como teoria de análise dos fenômenos que se propõe a investigar.

Com esta justificativa, nota-se que o neoinstitucionalismo preocupa-se muito mais em descrever situações das organizações do que propriamente relacioná-las a uma realidade determinada. Cabe concluir finalmente que, ainda da existência destas críticas, o consenso na ciência política de que este modelo é um caminho teórico sólido e adequado para ser utilizado em diversas pesquisas, sejam de cunho teórico ou prático, é grande, haja vista sua vasta aplicabilidade em muitos estudos contemporâneos já publicados (SOUZA, 2003; ROCHA, 2005, SOUZA, 2006; PEREIRA E RENNO, 2007). Embalados por esta funcionalidade, avaliamos ser esta a ferramenta teórica mais coerente para estudar a temática do presidencialismo de coalizão, e em especial, o comportamento dos parlamentares do Congresso Nacional e das particularidades da legislação orçamentária brasileira, alvo do nosso estudo.

A elaboração do orçamento anual, que é o tema que nos propomos a estudar, demanda dos atores envolvidos um amplo conhecimento das regras formais adotadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e pelos regimentos do Congresso Nacional, bem como de um amplo cálculo racional e de custos de transação das ações e dos benefícios

individuais e coletivos, formulados pelo governo e pelos parlamentares envolvidos na promoção de políticas públicas da agenda orçamentária. Especificamente abordando a questão da promoção de políticas públicas, Downs (1957, p.89) argumentou que o governo é antes de tudo um partido político em constante disputa pela permanência no poder e sempre será guiado a formular políticas que lhe confirmem maximizar o apoio e o retorno eleitoral de que precisam, que notadamente será materializado em votos e aceitação social. Este autor afirma ainda que aqueles governos recém-eleitos, ao formular seu plano de ação de gastos e investimentos, avaliam primeiramente se determinadas ações renderiam a sua implementação materializadas na estabilidade governamental, de modo que estes governos passem a planejar principalmente aquelas atividades mais vantajosas e que garantam algum tipo de retorno político.

Em pesquisas atuais que tratam das perspectivas sistêmica e estratégica no atual caso brasileiro, os atores políticos são descritos como representantes de dois tipos de interesses de caráter público e/ou privado. O primeiro deles responde àqueles interesses institucionais de promoção ao bem coletivo, enquanto o segundo diz respeito àqueles interesses individuais e egoístas, sendo o conflito entre estes ambos inerente ao ambiente institucional. Gomes (2013) argumentou que, sendo a política orçamentária do tipo distributivista, é esperado que ela se desenvolva em um ambiente onde os custos e benefícios são concentrados, ocasionando alto conflito entre os diversos atores ou grupos, com mediação de regras institucionais. Para Figueiredo e Limongi (1998), o ambiente orçamentário é dado por um ciclo de negociações entre Executivo e Legislativo, marcados por trocas de interesses partidários, onde as regras formais desempenham papel primordial na manutenção e perpetuação da ordem. Cabe ressaltar que pela forma como se dá o processo decisório nas sociedades contemporâneas, onde a barganha por recursos limitados é intensa, a mediação das instituições como subsidiária das políticas públicas são essenciais para o sucesso de políticas públicas. Em outro trabalho (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011) afirmam novamente estes autores que sem a presença de instituições e de suas regras formais, haveria a impossibilidade de se obter decisões coletivas estáveis, pois estas mesmas instituições são essenciais para resolver os problemas típicos da ação coletiva.

Concluindo o teor dos argumentos deste capítulo, propomos deixar claro que as instituições e suas regras formais influenciam o produto das políticas públicas. Ainda que nossas instituições tenham passado por consecutivas mudanças, materializadas nos períodos democrático e autoritários, as atuais características desta e de nossos atores enquadram-se de



modo bastante satisfatório no modelo de análise neoinstitucionalista e na escatologia deste trabalho, constituindo-se em ferramenta para a análise da relação entre os poderes Executivo e Legislativo e que nos será útil para aferir o comportamento dos atores envolvidos no processo orçamentário e o desenvolvimento das decisões políticas, ao qual nos propomos a investigar.

## CAPITULO II

### 2- INSTÂNCIAS, REGRAS E VISÃO SISTÊMICA DA AGENDA ORÇAMENTARIA ANUAL

Ao restabelecer a democracia como forma de governo, a sétima e atual Constituição, promulgada em 1988, inaugurou também uma nova etapa na produção da política orçamentária brasileira. Visando a sistematização, a transparência e a credibilidade no processo de produção, execução e *accountability* orçamentários, nesta nova legislação, construída a partir de leis criadas, mantidas ou modificadas pela atual Carta Magna, foram distribuídas funções e prerrogativas aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para a composição dos planos de gastos e investimentos do país.

A atual constituição determina em seu Art. 174 que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Deste modo, tanto a administração pública brasileira quanto o setor privado são diretamente influenciados pelas decisões tomadas adotadas no planejamento orçamentário, denotando sua importância para os rumos da economia, das políticas públicas e do desenvolvimento do país.

Partindo destas prerrogativas legais, este capítulo tem como proposta de abordagem apresentar os instrumentos formais de viabilização dos investimentos do Executivo e do Legislativo e as instâncias de decisão responsáveis pelo processo de elaboração do orçamento; ou seja, o capítulo descreve o caráter impositivo do *modus operandi* da agenda orçamentária anual a partir das três leis que compõem o PLO pelos poderes Executivo e Legislativo (elaboração, apreciação legislativa, aprovação e sanção) na tentativa de compreender mais adiante os efeitos no sistema de planejamento orçamentário brasileiro. A partir deste objetivo, o capítulo sequencialmente revisa: as novas regras adotadas pela Constituição Federal de 88 que tratam da matéria orçamentária; a retomada e as prerrogativas do poder Legislativo na elaboração do orçamento; o processo orçamentário do ponto de vista econômico; as três fundamentais leis de intervenção legislativa sobre o PLO; as novas regras adotadas na Resolução nº1/2006-CN do Regimento Interno do Congresso Nacional; o instrumento legislativo ao projeto de lei orçamentária do Executivo denominado emendas orçamentárias, e finalmente; as regras que compõem e balizam a participação de parlamentares na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) no Congresso Nacional.

## 2.1–A AGENDA ORÇAMENTARIA ANUAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 88

Com o fim do governo dos militares, a Constituição Federal de 88 instaurou a redemocratização, restabeleceu a autonomia entre os três poderes da União e ratificou o estado de direito no Brasil, incorporando novos parâmetros de organização civil e institucional. Em relação às modificações institucionais, merece destaque a democratização do processo orçamentário, que passou a ser caracterizado principalmente pela descentralização do poder de controle do Executivo sobre esta matéria, pelo restabelecimento das relações entre a União e suas Unidades Federativas e pelo reordenando da distribuição de prerrogativas orçamentárias.

Das consequências destas medidas adotadas pela Constituição de 88, duas merecem destaque: 1) a (re)inserção do Poder Legislativo como ator efetivo na promoção de políticas públicas, em especial, as chamadas políticas redistributivas e de investimentos e; 2) a divisão de poderes fiscais da União para as unidades da federação em consequência da doutrina clássica da divisão de poderes.

Em relação à primeira consequência, se antes a matéria orçamentária era prerrogativa exclusiva do Executivo, a Constituição de 88 estabeleceu e regulamentou a atuação do Poder Legislativo, inserindo-o no debate político do gasto público e da política de fiscalização orçamentária através da autorização legislativa, que se materializa pelo reconhecimento legal deste poder para emendar o projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Assim, mesmo que as modificações da Constituição de 88 tenham mantido àquelas prerrogativas do poder Executivo herdadas do governo militar (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008, p.31), o ingresso do Legislativo como ator efetivo do planejamento orçamentário significou um avanço quanto a descentralização dos recursos orçamentários à medida que viabilizou a representação e o atendimento direto às demandas dos estados. Em relação à segunda consequência, a influência trazida com a Constituição de 88 diz respeito à abrangência administrativa do processo orçamentário; se antes este processo era administrado quase que totalmente pela Federação, com as modificações por ela implementadas, foram criados incentivos legais para que a legislação orçamentária fosse concebida com o trabalho realizado de forma coordenada entre os três poderes da União e entre as unidades da federação, num processo de redistribuição das prerrogativas e responsabilidades.

Dentre as instancias federativas responsáveis pelo processo de formação do orçamento da União, os poderes Executivo e Legislativo configuraram-se como os atores principais da chamada Agenda Orçamentária à medida que a Constituição de 88 estabeleceu entre si as

principais e mais importantes funções, competências e limites à produção desta agenda, fixando as prioridades dos gastos federativos e estabelecendo, na forma de lei, a divisão nacional dos recursos necessários para custear os investimentos nas áreas da saúde, educação, infraestrutura, programas sociais, etc.

A constituição estabelece que a tramitação orçamentária deva ser instituída por via de projeto de lei ordinária (PL), que resulta em legislação ordinária. O projeto de Lei (PL) é utilizado para tratar do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do próprio orçamento e também dos créditos suplementares (quando da necessidade). No Congresso, este tipo de lei tem o início nos trabalhos realizados nas comissões, que após instituir pareceres, a remete para a Câmara e o Senado culminando finalmente com apreciação final em Plenário. Neste último estágio, o projeto de Lei (PL) deve ser atingido um quórum mínimo de presença de maioria relativa para que possa ser aprovado. A tramitação deste tipo de lei é bastante dinâmica, pois além de acontecerem em sessão conjunta no Congresso Nacional, ainda dispõe de um calendário fixo de prazos e datas (GOMES, 2013). Cabe ainda ressaltar que, após sua tramitação no Congresso, o PL ainda está sujeito ao veto presidencial conforme estabelece os dispositivos constitucionais.

Para a viabilização da tramitação do PL na agenda orçamentária, a Constituição de 88 criou dispositivos constitucionais na forma de capítulos, artigos e incisos de regulação e planejamento interligados e compatíveis entre si. Estes instrumentos têm a função de atribuir e orientar as atividades e competências dos dois poderes durante todo o processo de criação do orçamento da União a serem realizados em anos subsequentes. Estes dispositivos foram estabelecidos em acordo com os Arts. 165 e 174 da Constituição de 88, que tratam especificamente da matéria orçamentária:

Art.165:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabeleceram:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(CONSTITUIÇÃO DE 88, p.114).

Art. 174:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(CONSTITUIÇÃO DE 88, p.120).

Dando suporte a estes artigos constitucionais que tratam da matéria orçamentária, existe ainda leis estabelecidas em caráter complementar que auxiliam e ratificam os conteúdos da legislação orçamentária. As principais são:

**a) Lei Complementar nº 4.320, de 17 de Março de 1964:** contida no título IV (Da Tributação e do Orçamento) do capítulo II (Das Finanças Públicas) estabelece as normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

**b) Lei complementar nº 62, de 28.12.1989:** Estabelece normas referentes ao cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências relacionadas ao orçamento público;

**c) Lei Complementar nº 101/2000:** mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta lei institui ao orçamento a disciplina fiscal para Executivo, Legislativo e para o Judiciário nas esferas federais, estaduais e municipais. A LRF estabelece, por exemplo, o teto de gastos com pessoal e impede a criação de despesas sem capital suficiente ou sem uma fonte de recursos sólida; estabelece ainda a ação da administração das finanças públicas, prevendo punições aos crimes de corrupção através da lei pública nº 10.028, de 19 de outubro de 2000;

**d) Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001:** em seu Art. 2º complementa a coordenação da agenda orçamentária com a finalidade organizar e disciplinar os sistemas de planejamento e de orçamento Federal, formular as ações referentes ao desenvolvimento econômico e social para cada instância da administração pública Federal, coordenando as ações dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como coordena o processo de supervisão da elaboração da LDO.

Além destas leis complementares, também o atual Regimento Comum do Congresso Nacional, originalmente aprovado pela Resolução nº 1, de 1970-CN, orienta a elaboração do orçamento no âmbito do Poder Legislativo à medida que regula a tramitação dos instrumentos orçamentários dentro da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Um importante aprimoramento a este regimento diz respeito incorporação da Resolução nº1/2006-CN ao texto principal, que dispõe sobre os atuais procedimentos a serem seguidos no processo de discussão e alteração do projeto de lei orçamentária na CMO conforme estabelece o § 1º do Art. 166 da atual constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

### 2.1.1– Caráter técnico e econômico do Projeto de Lei Orçamentária (PLO)

De modo geral, o Orçamento da União é dividido nas categorias econômicas de Orçamento de Receita e Orçamento de Despesa. O Orçamento de Receita refere-se àqueles recursos financeiros que ingressam aos cofres da União durante determinado exercício, constituindo assim um elemento novo para o patrimônio público. O orçamento de despesa (que constitui o foco do nosso trabalho) por sua vez, refere-se aos gastos e investimentos da União e está subdividido em duas categorias: 1) Orçamento de Despesas Correntes (manutenção da máquina estatal e outros gastos rotineiros) e; 2) Orçamento de Despesa de Capital (aquisição de patrimônio público, aquisição de bem e demais investimentos). Durante a elaboração dos recursos orçamentários referentes ao Orçamento das despesas correntes e despesas de capital, são utilizados os seguintes critérios de classificação:

**1) despesas correntes** ( referentes às despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem ou capital):

**a) Pessoal e encargos sociais:** diz respeito aos gastos com pessoal (ativos, inativos ou pensionistas) referentes a mandatos, cargos, funções, empregos, horas extras, gratificações, provimento da aposentadoria, pensões etc.;

**b) Juros e encargos da dívida pública:** despesas orçamentárias com o pagamento de operações de crédito (juros, comissões e outros encargos), bem como da dívida pública mobiliária;

**c) Outras despesas correntes:** refere-se a despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa;

**2) Despesas de capital** (referentes às despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital):

**d) Investimentos:** despesas orçamentárias com softwares, planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis e instalações, equipamentos e material permanente;

**e) Inversões financeiras:** referente às 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, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas;

**f) Amortização da dívida:** Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do Principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa;

**g) Reserva de contingência:** referentes às despesas orçamentárias destinadas ao atendimento de passivos contingentes, calamidades e outros riscos, imprevistos fiscais (incluindo a possibilidade de abertura de créditos adicionais).

O Orçamento de Despesa, dividido em Despesas Correntes e Despesas de Capital, pode ainda ser classificado de modo mais direto e sistemático através da divisão dos recursos por grupos agregadores. A divisão por grupos de agregadores dos recursos orçamentários recebe o nome de Grupo Nacional de Despesa (GND). Através da divisão de recursos anuais por GND's Executivo consegue implementar de forma mais precisa e pontual os recursos de investimentos aprovados no âmbito do Legislativo. É também pela divisão da composição do orçamento anual por grupos de despesas que se pode identificar de forma mais clara e precisa o peso de cada tipo de despesa no orçamento anual. Cabe ressaltar que a alteração de um GND apenas poderá ser realizada se for autorizada por pelo presidente da República através de decreto. O quadro 01 organiza a classificação dos recursos orçamentários do governo por grupos de despesas.

**Quadro 01**  
**Classificação das despesas econômicas por GND**

<b>N ° GND</b>	<b>GRUPO DE DESPESA</b>
<b>DESPESAS CORRENTES</b>	
01	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
02	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
03	OUTRAS DESPESAS CORRENTES
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>	
04	INVESTIMENTOS
05	INVERSÕES FINANCEIRAS
06	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
09	RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Manual Técnico de Orçamento Federal 2013

A classificação dos recursos do governo por GND, além de importante meio técnico que facilita a leitura do orçamento, é um eficiente código para se ler as informações orçamentárias da LOA que são disponibilizadas pelos órgãos federais. A classificação dos recursos do governo por GND também constitui-se como código que identifica a rubrica de onde os parlamentares estão limitados a financiar suas emendas.

Também é possível classificar o orçamento de outra forma: por Modalidades de Aplicação. Por esta classificação, indicam-se onde os recursos orçamentários serão aplicados e como serão aplicados, sendo que o principal objetivo desta classificação consiste em eliminar a recontagem dos recursos transferidos ou descentralizados. As possibilidades de aplicação dos recursos de investimentos podem ser realizadas mediante transferências, com o objetivo de direcionar para outros níveis de governo ou diretamente à unidade detentora do crédito orçamentário, ou ainda por outra entidade no âmbito do mesmo nível de governo. O quadro 02 demonstra as modalidades de aplicação possíveis à direção dos recursos de investimentos.

**Quadro 02**  
**Classificação das Modalidades de Aplicação Orçamentária (Mod. Aplic.)**

<b>CÓDIGO</b>	<b>MODALIDADE DE APLICAÇÃO</b>
<b>20</b>	TRANSFERÊNCIAS À UNIÃO
<b>30</b>	TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL
<b>31</b>	TRANSFERÊNCIAS A ESTADO E AO DISTRITO FEDERAL (FUNDO A FUNDO)
<b>40</b>	TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS
<b>41</b>	TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS (FUNDO A FUNDO)
<b>50</b>	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS;
<b>60</b>	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS COM FINS LUCRATIVOS;
<b>70</b>	TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES MULTIGOVERNAMENTAIS
<b>71</b>	TRANSFERÊNCIAS A CONSÓRCIOS PÚBLICOS
<b>80</b>	TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR
<b>90</b>	APLICAÇÃO DIRETA
<b>91</b>	APLICAÇÃO DIRETA DE OPERAÇÕES ENTRE ÓRGÃOS, FUNDOS E ENTIDADES
<b>99</b>	A DEFINIR <sup>1</sup>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Parecer Preliminar ao PL N.º 30, de 2007 e da Cartilha de Emendas Orçamentárias do Ministério da Justiça de 2014.

Durante elaboração do PLO, ministérios e agências governamentais desempenham papel importante no que diz respeito à racionalização, especialização técnica e informacional da matéria orçamentária e da divisão dos recursos por GND's, sendo os parlamentares encarregados de especificar o local de seus investimentos através das modalidades de aplicação disponíveis no sistema eletrônico de preenchimento de emendas orçamentárias. O trabalho das agências e dos ministérios envolvidos na matéria orçamentária compreende um ciclo quadrienal das seguintes etapas:

<sup>1</sup> É importante ressaltar a obrigatoriedade de alteração nas emendas de bancadas estaduais que são apresentadas na modalidade 99 "a definir", uma vez que, respeitando o que determina o Art. 47 da Resolução Nº1/2006-CN, é obrigação das bancadas especificar de forma precisa o objeto de investimento, sendo vedada sua aprovação e estando bloqueados os recursos até seja definido o destino das dotações.



- 1) Fixação da meta fiscal para os próximos quatro anos;
- 2) Projeção das receitas da União;
- 3) Projeção de despesas obrigatórias;
- 4) Apuração de despesas discricionárias.

Uma vez apontadas estas etapas, cabe à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) organizar o perfil das receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, enquanto que o orçamento de investimentos fica sob a responsabilidade do Departamento de Coordenação e Governança de Empresas Estatais (DEST). Cabe ainda à SOF reunir as prioridades dos ministérios do Executivo e dos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário para poder coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da LDO e da LOA, além de estabelecer as diretrizes para a elaboração e implementação de outros orçamentos federais. Também o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que tem sido apontado como órgão do Executivo onde é formulada a proposta orçamentária conforme Art. 4º da Lei nº10.180, participa da formulação do orçamento na medida em que a sua atuação se dá em conjunto com outros órgãos setoriais (unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República).

Estes mecanismos que regulam a elaboração do orçamento da União são apenas a fase regimental e introdutória de um longo processo que é marcado pela apreciação parlamentar, aprovações em comissões e plenários, vetos presidenciais totais ou parciais, análise de alocação e administração de setores estratégicos etc. Todo este esforço conjunto resulta na construção de três leis orçamentárias, elaboradas com o objetivo de guiar a agenda orçamentária por determinado período, quais sejam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Estas leis são responsáveis pela formulação de políticas públicas através das metas estabelecidas pelo governo nos anos subsequentes à sua formulação. Por sua continuidade e periodicidade, o PPA, a LDO e a LOA diferem dos demais processos de tramitação de leis, ressalvado este caráter extraordinário pelo texto constitucional, mais precisamente em seu Art. 166, § 7º. Por conta deste caráter peculiar e extraordinário, estas leis orçamentárias são comumente denominadas de peças ou instrumentos orçamentários. A análise detida do PPA, da LDO e da LOA, fundamentais para compreender todo o processo acometido pela legislação orçamentária são dadas logo a seguir:

### 2.1.2– Plano Plurianual (PPA)

Iniciando o calendário orçamentário, a primeira etapa à elaboração do Orçamento Geral da União (GDU) consiste em identificar, respeitando as receitas e despesas, os objetivos e prioridades de gestão de capital e estabelecer os macrodesafios de governo organizados dentro do PPA. Conforme anteriormente citado, é no art. 165 §1º, da Constituição de 88 que o PPA concentra sua finalidade, como por exemplo, estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da União sobre as despesas referentes aos programas de longa duração, compreendendo um período de quatro anos que coincide com o início ano civil (primeiro de janeiro).

A elaboração do Plano Plurianual é feita logo no primeiro ano de governo do presidente da República e entra em vigor a partir do segundo ano de seu mandato. O PPA se estende até o primeiro ano de mandato do presidente subsequente; ou seja, no primeiro ano de todo governo do chefe do Executivo, são respeitadas as diretrizes estabelecidas no PPA elaborado pela gestão do presidente anterior. Este mecanismo procedimental que extrapola os calendários dos mandatos presidenciais tem com objetivo fazer com que os novos chefes de governo, ao tomar posse do cargo de presidente, orientem-se pelo programa de longo prazo estabelecido por seu antecessor com vistas à manutenção da continuidade programática, evitando, por exemplo, desníveis nas metas de governo ou crise econômica.

É importante salientar que constitucionalmente vedada a implementação de uma ação na LOA que não tenha sido estabelecida no PPA, uma vez que o Art. 167, inciso XI §1º da Constituição de 88 determina que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade fiscal”.

A definição do PPA e de suas metas a serem atingidas fica sob a responsabilidade do MPOG, mais precisamente de seu órgão subordinado, a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI). Após sua definição pelo, o presidente da República encaminha a proposta de PPA ao Congresso para ser apreciado, emendado e votado até o fim das atividades legislativas (15 de dezembro). O processo de tramitação do PPA pelo Poder Legislativo culminará finalmente com o projeto de lei que a partir da sanção do chefe do Executivo começa a vigorar no ano seguinte. É importante notar a expressão “regionalizada” no texto constitucional do PPA, pois remete o compromisso dos planos de governo em reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras, conforme determina o § 7º do art. 165 da CF 88, o qual será discutido posteriormente.

### 2.1.3– Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO, anterior ao PPA, é outra norma legislativa responsável por fixar as metas e prioridades da administração pública federal em termos de programas, incluindo as despesas de capital que garantam o equilíbrio fiscal e as normas estabelecidas pelo PPA. O texto constitucional, no seu Art. 165,§2º estabelece que:

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 DE 88, p.115).

Cabe ainda a LDO dispor sobre a legislação tributária, estabelecendo os parâmetros e as políticas a serem realizadas pelas agências governamentais. A união de todas as propostas orçamentárias dos três poderes para a elaborar, coordenar e supervisionar a LDO fica sob a responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal. Uma vez definidos estes parâmetros, a LDO é consolidada e encaminha até a data limite de 15 de abril ao poder Legislativo para que seja apreciada e aprovada pelo Congresso Nacional até o dia 17 de julho. No Congresso Nacional, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), receber a proposta, fazer as alterações necessárias e encaminhar a proposta ao plenário para que sejam votadas por deputados e senadores. Para Melo (2004) a LDO tem como importância estabelecer, com base nos recursos e limites da União, o que o governo deverá tomar como prioridade no próximo ano. Com isto, os parlamentares ficam cientes sobre as prioridades de gastos do governo, elaborando assim, a melhor forma de estabelecer as ligações com as intenções do Executivo e suas propostas de emendas orçamentárias.

### 2.1.4– Lei Orçamentária Anual (LOA)

Finalizando o ciclo orçamentário anual, a LOA é a lei que estima a receita que o governo irá arrecadar no ano seguinte da sua previsão e fixa a despesa que a administração pública estará autorizada a realizar com este valor estimado pelo período de um ano. A elaboração da LOA deve obedecer os objetivos estabelecidos no PPA e as diretrizes estipuladas pela LDO.

Em sua composição, a LOA abrange três diferentes tipos de orçamentos (esferas orçamentárias), estabelecidos de acordo com o Art. 165º da Constituição de 88, quais sejam, os orçamentos:

- a) **Fiscal:** que compreende as receitas e despesas da União nos seus três níveis de governo e as instituições mantidas pelo estado;
- b) **Seguridade social:** compreende os orçamentos da saúde, previdência e assistência social, conforme descrito no § 2º do art. 195 da CF, bem como os fundos e fundações vinculados ao poder público;
- c) **Investimentos:** compreende os orçamentos das empresas estatais ou aquelas em que a União detenha a maioria do capital social.

É através da LOA que se estabelecem as prioridades anuais, determinando a origem, o montante financeiro e o destino dos recursos a serem investidos em todo o país no ano subsequente a sua formulação. Também é a LOA quem estabelece os parâmetros para as despesas operacionais e de investimentos, apontando o limite financeiro dos programas que cada órgão público se propõe a desenvolver, sendo esta a única das três leis que efetivamente autoriza a efetivação de gastos públicos.

É importante ressaltar ainda que a Constituição de 88 estabelece que os parâmetros a serem definidos pelo PPA e pela LOA terão entre suas atribuições a função de reduzir as desigualdades inter-regionais, respeitando o critério populacional, conforme estabelece o Art. 165, §7º da Constituição de 88. Este artigo influencia, por exemplo, no tamanho da representatividade das cadeiras parlamentares na Câmara Federal e conseqüentemente na representação das bancadas regionais das unidades federativas dentro da CMO, que serão estudados detidamente nos capítulos IV e V.

Ao revisar as regras que regulam a matéria orçamentária, observa-se a preocupação em conferir transparência e racionalização através dos vários instrumentos constitucionais e extraconstitucionais anteriormente citados. Ainda assim, o processo de planejamento governamental pode não adequar-se ao que foi previsto pelo Executivo por uma ordem de fatores extraordinários e de situações emergenciais (como calamidade pública ou crise econômica, por exemplo). Quando da necessidade de incorporar mais despesas e realizar gastos que não foram previstos no projeto inicial, o Executivo poderá submeter ao Legislativo um projeto de lei solicitando a abertura de créditos adicionais<sup>2</sup>; ou na tentativa de conter

---

<sup>2</sup> Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Os créditos adicionais classificam-se em: **1) Suplementares:** os destinados a reforço de dotação orçamentária; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de Projeto de Lei; **2) Especiais:** destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de Projeto de Lei e; **3) Extraordinários:** os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública; encaminhado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República através de Medida Provisória (CAMARA, 2014).

gastos excessivos, editar decretos estipulando limite financeiro para o gasto inferior ao estipulado.

De qualquer forma, visando não recorrer a estes mecanismos extraplanejados para adequar o plano orçamentário às necessidades que não foram previstas pelas três peças orçamentárias, a União desenvolve toda uma política fiscal, distributiva, monetária, econômica e regulatória e as mantém sob um rígido calendário orçamentário, com prazos bem estabelecidos para o cumprimento das leis conforme ilustra o quadro 01.

**Quadro 03**  
**Calendário da agenda orçamentária**

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>PPA</b>		<b>LDO</b>		<b>LOA</b>	
<b>PERÍODO</b>	<b>QUADRIENAL</b>		<b>ANUAL</b>		<b>ANUAL</b>	
<b>PRAZOS E RESP.</b>	<b>PRAZOS</b>	<b>RESPONS.</b>	<b>PRAZOS</b>	<b>RESPONS.</b>	<b>PRAZOS</b>	<b>RESPONS.</b>
<b>ELABORAÇÃO E ENVIO</b>	Encaminhado ao CN até 31 de agosto	Executivo	Enviada ao CN até 15 de abril	Executivo	Encaminhado ao CN até 31 de agosto	Executivo
<b>APRECIÇÃO</b>	Até 15 de dezembro	Legislativo	Até 30 de junho	Legislativo	Até 15 de dezembro	Legislativo
<b>APROVAÇÃO E ENVIO</b>	22 de dezembro	Legislativo	Até 17 de julho	Legislativo	22 de dezembro	Legislativo
<b>SANÇÃO</b>	22 de dezembro	Executivo	Até 17 de julho	Executivo	22 de dezembro	Executivo
<b>EXECUÇÃO</b>	3 últimos anos de governo e primeiro ano do governo seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo	1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo

Fonte: Elaboração própria com dados obtidos dos portais Orçamento Brasil e do Senado Federal.

Da análise do calendário orçamentário percebe-se que o prazo limite para a aprovação dos três instrumentos coincide com a data limite para o Congresso Nacional devolver os projetos para a sanção do presidente. Percebe-se assim a integralidade e a hierarquização das três leis na formulação do PLOA. Dentre a tríade orçamentária, o PPA constitui-se como a peça de mais alta hierarquia porque é ele quem estabelece os objetivos, as diretrizes e as metas para um período de quatro anos. Quanto a LDO e a LOA, como estas são promulgadas anualmente (cabe observar que por estabelecer as diretrizes e orientar a LOA, a LDO é aprovada primeiro), elas sempre devem respeitar as regras estabelecidas no PPA.

Outra singularidade do calendário orçamentário diz respeito às datas estipuladas para o cronograma do PPA; como introduzido anteriormente, somando os seus quatro anos, percebe-

se que o planejamento do PPA fica valendo até o final do primeiro ano do governo presidencial seguinte. Isto ocorre também porque, viado ser tratado como um plano suprapartidário e objetivando manter a sua coerência programática (evitando assim o viés partidário), a passagem do PPA de um governo a outro visa garantir a continuidade administrativa dos planos já estabelecidos. Todos os governos presidenciais, portanto, baseiam seu primeiro ano de atividades levando em consideração o PPA estabelecido pela gestão de governo anterior.

Estes instrumentos de viabilização da agenda orçamentária são guiados ainda por princípios orçamentários, que estabelecem as normas para elaboração e controle dos Orçamentos públicos aos três poderes da União, aos estados, municípios e ao Distrito Federal com vistas a garantir a eficiência, transparência, racionalidade e estabilidade quanto à elaboração, execução e controle do orçamento público. O quadro 01 demonstra as principais características dos princípios orçamentários.

**Quadro 04**  
**Princípios orçamentários**

<b>PRINCIPIOS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>REFERÊNCIAS</b>
<b>EXCLUSIVIDADE</b>	Estabelece que a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão de receitas e a fixação das despesas, salvo as exceções constitucionais.	CF, RT. 165, § 8º
<b>EQUILIBRIO</b>	Estabelece a equivalência anual da lei orçamentária	
<b>ANUALIDADE</b>	Estabelece a periodicidade anual da lei orçamentária	CF, art. 165, III; Lei nº 4.320/64, art. 34º
<b>UNIDADE</b>	Inclusão de todas as despesas e receitas em somente uma lei orçamentária	CF, art. 165, § 5º
<b>UNIVERSALIDADE</b>	Todas as despesas e receitas devem constar na lei orçamentária	Lei nº 4.320/64, art. 6º
<b>LEGALIDADE</b>	Somente por lei o orçamento pode ser instituído	CF, art. 165, <i>caput</i>
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	As receitas e despesas devem ser discriminadas em parcelas, e não em globo	Lei nº 4.320/64, arts. 13 e 15
<b>NÃO AFECÇÃO DA RECEITA</b>	É vedada a vinculação de impostos a órgãos, fundo ou despesa, salvo exceções constitucionais legais	CF, arts. 167, IV; 212; 158, I a IV; 159, I e II

Fonte: adaptado de Santos *et al* (2013, P.113).

Relacionados ao direito financeiro, e portanto portadores de uma natureza jurídica, estes princípios, baseados em artigos e parágrafos da Constituição de 88, oferecem maior controle ao processo de elaboração do orçamento da União à medida que norteiam a consistência e o equilíbrio do PPA, LDO e LOA, desde sua elaboração até a fase de execução e prestação de contas.

## 2.2–INICIATIVA, EMENDAS E TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA

A Constituição de 88, em seu Art. 84 (incisos III, IV, V e XIII) definiu dentre as parquezas do Executivo as atribuições orçamentárias do presidente da república. A proposta orçamentária, que foi definida como sendo de competência exclusiva do Poder Executivo, é elaborada em articulação com seus ministérios, agências e secretarias.

Art. 84:

Compete privativamente ao Presidente da República:

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente.

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição

(CONSTITUIÇÃO DE 88, p.84).

Pelo exposto acima, uma vez elaborado, o projeto do orçamento, que compreende os projetos de lei do PPA, LDO, LOA e os chamados créditos orçamentários adicionais, é encaminhado na forma de mensagem ao Congresso Nacional para que sejam apreciados de acordos com as regras estabelecidas à tramitação de matérias nesta casa.

Art.166:

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas casas do congresso Nacional na formas estabelecidas pelo regimento Comum.

(CONSTITUIÇÃO DE 88, p.115).

Como vemos no Art. 84, a proposta orçamentária que tramita como projeto de lei ordinária sinaliza seu inicio no Poder Executivo, que a encaminha ao Legislativo para que sejam definidas as questões distributivas como determina o Art.166. Após a fase de tramitação no Congresso Nacional, a proposta é devolvida ao Executivo para aprovação (sansão), ou veto total ou parcial do presidente (caso ocorra veto do presidente, ele pode ser aceito ou rejeitados pelo Congresso Nacional). Quando o PLOA circula no Congresso Nacional, o modo que os parlamentares utilizam para descentralizar os recursos referentes às propostas contidas na definição do orçamento pelo Executivo é através da ferramenta política denominada emendas orçamentárias.

### 2.2.1– Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária (PLO)

Após a iniciativa do Poder Executivo em propor o PLO, são apresentadas pelo Poder Legislativo ao projeto original emendas orçamentárias. Concebidas como um mecanismo constitucional de aperfeiçoamento da proposta orçamentária, as emendas tem o poder de suprimir, modificar ou acrescentar rubricas ao PLOA formulado pelo Executivo. Uma emenda pode ser submetida por solicitação de parlamentares individuais, por bancadas estaduais, por comissões permanentes da Câmara e do Senado, pela mesa diretora da CMO ou ainda pelas relatorias geral e setoriais da CMO, constituindo assim cinco modalidades de intervenção legislativa no orçamento.

Essas modalidades de intervenção são destinadas às despesas federais: 1) não-vinculadas, ou seja, de finalidade não previamente determinada; 2) extraordinárias, ou seja, que não constituem um fluxo contínuo e; 3) voluntárias negociáveis e de caráter discricionário. “O processo legislativo orçamentário de foro congressional resultou da necessidade de procedimentos céleres e objetivos [...] que têm prazos já definidos no texto constitucional para sua apresentação e apreciação, e submeterem-se a um conjunto de restrições especiais no que tange a seu emendamento e deliberação” (CÂMARA, 2014).

Além de serem instrumentos que visam aperfeiçoar as propostas de planejamento enviadas pelo Poder Executivo, as emendas constituem-se também como um importante meio pelo qual o Legislativo descentraliza os recursos da União. É com a apresentação de emendas, por exemplo, que os parlamentares podem remanejar recursos para as regiões que representam. Assim, inserir o Legislativo como ator importante na divisão dos recursos em todo o Brasil através da possibilidade de emendar o orçamento proporcionou também aos membros do Legislativo um importante meio para poder ratear recursos aos seus respectivos territórios.

Por conta disto, além de suas atribuições habituais, as emendas orçamentárias também passaram a constituir-se como importante ferramenta político-eleitoral na qual os parlamentares podem honrar aqueles compromissos políticos que assumiram durante seu programa de campanha e fortalecerem assim o seu vínculo político com o eleitorado. Estas características peculiares das emendas orçamentárias tem sido objeto de análise de vários estudos na Ciência Política envolvendo as temáticas do federalismo fiscal, do presidencialismo de coalizão e dos sistemas eleitorais, pois a discricionariedade da aprovação de emendas levam em conta vários aspectos formais e não-formais. Abordaremos em quais



medidas se processam a discricionalidade da aprovação das emendas no decorrer dos capítulos seguintes.

Conforme os Arts. 31 e 37 da Resolução nº1/2006-CN, existem duas modalidades de emendas orçamentárias: as emendas de receita e as emendas de despesa. As emendas de receita são aquelas que alteram a estimativa de arrecadação do PLOA que fora estipulada pelo poder Executivo; já as emendas de despesa são as que tem o poder de incluir ou reduzir dotações<sup>3</sup> financeiras. Conforme a Resolução nº1/2006-CN do Congresso Nacional em seu Art.37, as emendas à despesa (que serão estudadas em nossa pesquisa) possuem a classificação seguinte.

### 2.2.2– Tipos de emendas orçamentárias

**a) Emenda de apropriação:** que propõe acréscimo ou inclusão de dotação, e anula valor financeiro equivalente proveniente de outras dotações e de verbas da chamada Reserva de Recursos;

**b) Emenda de remanejamento<sup>4</sup>:** de caráter exclusivo de bancadas e comissões, propõe acréscimo ou inclusão de dotação excluindo outras dotações e excetuando as reservas de contingência, ou seja, só podem ser aprovadas com a anulação de dotações indicadas e observada a compatibilidade das fontes de recursos entre estas;

**c) Emenda de cancelamento:** estipula a redução de dotações inicialmente incluídas no projeto orçamentário inicial.

As emendas de despesas também possuem a seguinte classificação em relação específica ao tipo de gastos e investimentos do Governo: 1) despesas correntes, destinadas à manutenção dos serviços da máquina pública e; 2) despesas de capital, relacionadas à formação de um bem de capital (como por exemplo, máquinas, equipamentos, imóveis, empréstimos e outros investimentos). Como já mencionado anteriormente, pelas regras atuais, os termos editados no atual Regimento comum do Congresso Nacional prevê cinco modalidades de emendas que podem ser submetidas por parlamentares e por outros membros

---

<sup>3</sup> Dotação (referente à rubrica) é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. Qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só pode ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa (SENADO, 2014).

<sup>4</sup> Foi criada pela Resolução nº1/2006-CN, com vistas à redução da exigência de novas fontes na apreciação do PLOA, nova modalidade de emenda denominada de “emenda de remanejamento”; diferente da emenda tradicional (de apropriação), somente pode ser atendida com a anulação de dotações constantes do projeto de lei, vedada a utilização de fontes de reestimativa de receita ou de reserva de contingência para seu atendimento (NTC Nº 03/2007, P.04).

do Congresso: emendas individuais; emendas de bancadas estaduais; emendas de comissão; emendas de mesa diretora e; emendas de relator.

### **1) Emendas de parlamentar individual:**

Conforme estabelecido pelo art. 49 da Resolução 1º/2006 do Congresso Nacional, Cada parlamentar pode apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao PLOA. O valor total do conjunto de emendas a serem apresentadas é definido em cada parecer preliminar. Para serem apresentadas, as emendas de parlamentares devem atender algumas disposições definidas pelo Regimento Interno do Congresso Nacional:

- a) atender às disposições contidas na LDO;
- b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;
- c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção.

Além destes critérios, a Resolução 1º/2006 do Congresso Nacional prevê ainda que aqueles projetos que forem financiados com recursos oriundos de emendas individuais deverão conter dotação suficiente para a conclusão total da obra (ou etapa do cronograma de execução da mesma), sendo vetado sua elaboração por etapas, ciclos ou cronograma de execução fracionado.

### **2) Emendas de bancadas estaduais**

Esta é a modalidade de emenda orçamentária cuja autoria compete às bancadas dos estados da federação e do Distrito Federal. É através desta modalidade de emenda que as bancadas podem apresentar projetos relativos às matérias de interesse específico de cada Unidade Federativa.

Respeitando os critérios de representação no Congresso Nacional e de proporcionalidade *per capita* de cada unidade da Federação (cujos assuntos serão discutidos no capítulo IV), o número de emendas de apropriação que cada uma das 27 bancadas pode apresentar ao PLOA varia entre 15 a 20 emendas. A relação do número de congressistas de cada bancada e o respectivo número de emendas é estabelecida pelo Art. 47, § 1º, I da Resolução nº 1/2006-CN. Em relação às emendas de remanejamento, as bancadas podem apresentar um número máximo de até três emendas dessa modalidade, independente do tamanho da representatividade dos estados. Somando o total de emendas de apropriação e

remanejamento, as bancadas estaduais podem apresentar um número máximo de 23 emendas ao orçamento anual, conforme demonstra a tabela 01.

**Tabela 01**  
Número e tipos de emendas de bancada estadual apresentadas ao PLOA

BANCADA	Nº EMENDAS		TOTAL	%
	APROPR.	REMANEJ		
AC	15	03	18	03,54
AL	15	03	18	03,54
AM	15	03	18	03,54
AP	15	03	18	03,54
BA	18	03	21	04,13
CE	16	03	19	03,74
DF	15	03	18	03,54
ES	15	03	18	03,54
GO	15	03	18	03,54
MA	16	03	19	03,74
MG	19	03	22	04,33
MS	15	03	18	03,54
MT	15	03	18	03,54
PA	15	03	18	03,54
PB	15	03	18	03,54
PE	16	03	19	03,74
PI	15	03	18	03,54
PR	17	03	20	03,94
RJ	18	03	21	04,13
RN	15	03	18	03,54
RO	15	03	18	03,54
RS	17	03	20	03,94
RR	15	03	18	03,54
SC	15	03	18	03,54
SE	15	03	18	03,54
SP	20	03	23	04,53
TO	15	03	18	03,54
<b>Total</b>	<b>427</b>	<b>81</b>	<b>508</b>	<b>100%</b>

Fonte: CMO (2014).

Segundo o art. 47 da Resolução nº/2006-CN, as emendas de bancadas estaduais devem ser apresentadas à comissão responsável pela tramitação da legislação orçamentária antes de ir à votação no plenário do Congresso, obedecendo aos seguintes critérios:

- 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 da respectiva unidade da federação;
- II – identificação clara e precisa do objeto ao qual a emenda propõe-se a financiar.

III – elaborar projetos de grande vulto conforme definido na lei do Plano Plurianual, especificando o objeto e a sua alocação;

IV – apresentar justificativa contendo: a) os elementos para avaliar a relação custo/benefício da ação pretendida e seus aspectos sociais; b) o valor total estimado, execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução; em caso de projeto; c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

As emendas de bancadas estaduais são dentre todas as modalidades de emendas orçamentárias as que mais possuem regras para sua apresentação e aprovação. Este imperativo, estabelecido pelo Art. 47 (incisos I, II e III) da Resolução nº1/2006-CN), obedece a dois propósitos específicos: 1) prudência na elaboração deste tipo de gasto por caracterizar-se como investimento de grande vulto financeiro, e; 2) manter coerência suprapartidária das bancadas, pois estas são formadas por membros de partidos e coalizões diferentes e interesses difusos. Como as emendas de bancadas concentram macro-investimentos estruturantes, elas encontram-se na também na lista de prioridades do Executivo.

### **3) Emendas de comissão**

As emendas de comissão são de autoria de deputados e senadores das comissões permanentes do Congresso Nacional. O número de emendas a serem apresentadas pelas comissões variam de 4 a 8 emendas, desde que respeitados os limites fixados em resolução. Este tipo de emenda tem um propósito estritamente técnico-institucional e de conteúdo de abrangência nacional, sendo vedada a destinação de recursos à entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante em projeto. “Nas emendas a que cada comissão tem direito, é comum os parlamentares atenderem pedidos dos próprios ministérios, não contemplados durante a fase de elaboração do projeto no Executivo” (CÂMARA, 2014).

### **4) Emendas de mesa diretora**

As emendas de mesa diretora foram criadas pela Resolução nº1/2006-CN a partir da extinção de duas modalidades de emendas (as emendas de partidos e as emendas de bancadas regionais). A apresentação deste tipo de emenda resume-se a um número máximo de oito e também devem ser elaboradas tendo em vista o caráter técnico e de abrangência nacional.

### **5) Emendas de relatoria**

Na CMO, o relator também detém prerrogativa de apresentar emendas, podendo inclusive optar por uma única que substitua todo o projeto. Assim como as emendas de comissão e de mesa diretora, as emendas de relator possuem um caráter técnico, visando corrigir erros e vícios durante a elaboração de uma emenda anterior a sua. Estas emendas

destinam-se unicamente a este fim e não podem ser utilizadas para a criação de um novo projeto. As informações sobre prazos, autores, limites financeiros, modalidades e quantitativo de emendas que podem apresentadas ao PLOA estão sintetizadas no quadro 02.

**Quadro 05**  
**Características dos atuais tipos de emendas orçamentárias**

AUTORIA	EMENDAS INDIVIDUAIS		EMENDAS COLETIVAS		
	PARLAMENTAR	RELATOR	BANCADA	COMISSÃO	MESA DIRETORA
	De autoria de cada senador e deputado federal	De autoria do relator da CMO	De autoria das bancadas estaduais	De autoria de deputados e senadores das comissões	Autoria mesas que compõem a CMO
<b>Nº DE EMENDAS APRESENTADAS À LOA</b>	Até 25 emendas por cada parlamentar	-	Entre 15 a 23 emendas	Entre 4 e 8 emendas	4 para a Câmara e 4 para o Senado
<b>VALOR LIMITE TOTAL</b>	Definido pelo parecer preliminar do relator	-	-	-	-
<b>PARECER</b>	CMO				
<b>APROVAÇÃO</b>	CMO e Plenário do Congresso Nacional				
<b>SANÇÃO</b>	PODER EXECUTIVO				

Fonte: Elaboração própria com dados do portal Orçamento Federal (2014)

Como podemos observar, o lócus para a apresentação e aprovação de emendas dentro do Congresso Nacional dá-se na Comissão Mista de Orçamento. Contudo, em Plenário também há a possibilidade de apresentar emendas ao orçamento da União, mas somente em caráter extraordinário, já que este é um ambiente atípico para a apresentação destas. Cabe ressaltar ainda que todas as emendas orçamentárias só poderão ser apreciadas se estiverem em compatibilidade com os parâmetros macroeconômicos estabelecidos pelo PPA, com as diretrizes da LDO bem como devem estar em conformidade com a área temática específica de acordo com o conteúdo do investimento.

Sobre a fase de apresentação e aprovação das emendas orçamentárias, conforme texto da Constituição de 88, no seu art.166 § 2º, as emendas orçamentárias são apresentadas na CMO, que sobre elas deverá emitir parecer para posteriormente serem apreciadas pelo plenário das duas casas do Congresso Nacional do modo como dispõe o Regimento Comum do Congresso Nacional. É na CMO, portanto, a fase mais importante da tramitação das emendas, pois é no seu âmbito que ocorrem a apresentação e a aprovação destas. Como nosso objetivo neste trabalho consiste em traçar um diagnóstico do perfil das emendas submetidas e aprovadas, a CMO será o a instituição a ser estudada, uma vez que é nela que as emendas são apresentadas, apreciadas e aprovadas.

### 2.3– COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO)

A comissão permanente do Congresso Nacional responsável por apreciar as matérias referentes à legislação orçamentária é Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Instituída pelo art. 166, § 1º, da Constituição Federal de 1988, a CMO é também o órgão do Congresso Nacional responsável oferecer suporte técnico e informacional ao Plenário para a aprovação dos diferentes tipos de emendas ao orçamento, bem como tem prerrogativa para fiscalizar a Execução das LOA's aprovadas.

Art. 166. § 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos a que se refere este artigo, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

(CONSTITUIÇÃO DE 88, p.115)

A principal função da CMO, portanto, resume-se em um ciclo que consiste em: acompanhar as contas apresentadas pelo presidente da república, receber a proposta orçamentária do Executivo, avaliar as intervenções desta matéria pelos parlamentares e elaborar pareceres (preliminar, setorial e final) relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos adicionais. Dito de outra forma, a CMO é o local no Congresso Nacional onde há a aprovação das emendas orçamentárias apresentadas pelos parlamentares e onde os conflitos de várias naturezas se materializam. Por concentrar estas atividades, a literatura comumente tem rotulado esta instância do Legislativo como um setor estratégico da legislação orçamentária, tanto na formulação das políticas públicas quanto na atuação dos grupos de interesses. A atuação estratégica dos atores envolvidos nos trabalhos da CMO é tratada logo no capítulo quatro.

Sobre a estrutura e composição da CMO, ela é constituída por 40 parlamentares titulares, dos quais 30 são deputados e 10 são senadores com equivalente número de suplentes. Conforme o Art. 7º da Resolução nº1/2006-CN, cabe aos líderes partidários indicar ao presidente da mesa do Congresso Nacional até o quinto dia útil do mês de março os membros titulares e os suplentes em número equivalente à proporcionalidade de suas bancadas na CMO. É dirigida por um presidente e três vice-presidentes com mandato anual e

sem direito a reeleição, escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária no início das atividades legislativas (segunda quinzena de fevereiro conforme Art. 6º da Resolução nº1/2006-CN) pelos membros da CMO, alternando periodicamente o preenchimento dos cargos entre representantes da Câmara e do Senado. A apresentação dos relatórios preliminares fica sob a responsabilidade de um relator-geral (indicado pelo presidente). O relator-geral também é o encarregado de estabelecer parâmetros a serem seguidos durante a apresentação das emendas individuais e coletivas, bem como é o encarregado de divulgar o parecer final do orçamento. O Art. 11 estabelece que nenhuma matéria poderá ser apreciada no período compreendido entre a data de encerramento do mandato dos membros da CMO e a data da instalação da comissão seguinte.

Finalmente, à CMO compõe-se por comitês responsáveis por prestar assistência permanente as atividades desenvolvidas pelos relatores na CMO. Conforme Art. 18 da Resolução nº1/2006-CN, são quatro os comitês permanentes que prestam auxílio aos trabalhos 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 Indícios de Irregularidade Grave (COI);
- 4) Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas (CAE).

Estes comitês constituem-se como consequência do processo de descentralização das deliberações orçamentárias dentro da CMO e suas alterações afetam, por exemplo, a estimativa de receitas da LOA, a admissibilidade de uma emenda orçamentária apresentada, a receita enviada pelo Executivo, além de apontar quais investimentos apresentam indícios de irregularidades.

Em relação à tramitação dos projetos da legislação orçamentária na CMO, Conforme o Art. 51 da Resolução nº/2006-CN, é de competência do Relator-Geral apresentar o relatório preliminar do orçamento, fruto da decisão dos líderes partidários, que posteriormente é convertido em parecer que define mais precisamente os rumos da tramitação orçamentária. Neste parecer, por exemplo, estão contidas as diretrizes para a proposição das emendas orçamentárias. Também ao relator-geral, juntamente com os dez relatores setoriais, cabe a apreciação das modificações sugeridas pelos parlamentares. O Art. 26 da Resolução nº

1/2006-CN, estabelece que o PLOA deve ter seus trabalhos avaliados pelas seguintes áreas temáticas<sup>5</sup>:

- 1) Infra-Estrutura;
- 2) Saúde;
- 3) Integração Nacional e Meio Ambiente;
- 4) Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte;
- 5) Planejamento e Desenvolvimento Urbano;
- 6) Fazenda, Desenvolvimento e Turismo;
- 7) Justiça e Defesa;
- 8) Poderes do Estado e Representação;
- 9) Agricultura e Desenvolvimento Agrário;
- 10) Trabalho, Previdência e Assistência Social;

Cabe aos relatores setoriais de cada área temática elaborar seus respectivos relatórios. Esta divisão dos trabalhos por área temática, que ocorre durante a etapa do parecer setorial, tem como finalidade especializar o trabalho legislativo face a um número considerável de parlamentares para que sejam examinados mais detidamente. Também visando deter imprevistos no cálculo da receita, antes do parecer preliminar é elaborado o relatório da receita, que avalia a relação entre a estimativa de receita do próximo ano e as pretensões contidas no PLOA. A reestimativa de receitas tem o objetivo de viabilizar o atendimento de omissões no projeto ou daquelas demandas constitucionais ou regimentais, próprias da legislação orçamentária, isto porque “[...] a convergência política para a aprovação da lei orçamentária requer recursos suficientes para o atendimento de: a) emendas individuais – notadamente transferências voluntárias a municípios; b) emendas de bancada – direcionadas, na nova Resolução, a projetos estruturantes e de grande vulto; e, c) emendas de Comissão – atendimento aos pleitos de órgãos do governo federal (NTC Nº 03/2007, P, 04).

Após a fase de apresentação do parecer preliminar, os trabalhos passam a concentrar-se nas relatorias setoriais e nas áreas temáticas, onde são propostas as devidas modificações e apresentações de emendas para que sejam dados os pareceres de forma individual, e posteriormente serem convertidos em um único parecer. Dependendo da existência de novos

---

<sup>5</sup> No anexo 03 é possível ver, além das áreas temáticas, as áreas de governo e os órgãos envolvidos no processo orçamentário.



recursos ou do cancelamento de dotações, realizados através da reestimativa de receita, os pareceres podem ser reavaliados antes de ser enviado para apreciação no Plenário do Congresso.

Finalmente, após a apresentação das emendas e as modificações estabelecidas, é elaborado pelo relator geral o parecer final, que é encaminhado ao plenário do Congresso Nacional com a presença de deputados e senadores. Após a apreciação em plenário, o relatório final é devolvido à CMO para que seja, por fim elaborado a redação final do projeto orçamentário.

As deliberações sobre a matéria orçamentária na CMO só podem ser iniciadas com um quórum mínimo de cinco deputados e dois senadores e só poderão ser aprovadas se: 1) forem compatíveis com o PPA e com a LDO; 2) indicarem com clareza os recursos que estão sendo reivindicados. A tramitação da matéria orçamentária na CMO é dada sob pareceres. O regimento interno admite quatro tipos de pareceres: 1) parecer de receita (que contem as estimativas de receitas e despesas); 2) parecer preliminar (que contem as análises econômicas e de finanças); 3) pareceres setoriais (onde cada relator setorial se pronuncia sobre as propostas e emendas de sua área temática) e; 4) parecer final (que é apresentado sob a responsabilidade do relator geral). Após a fase de tramitação da matéria orçamentária na CMO, onde são apresentadas as emendas, o projeto segue para votação no plenário do Congresso Nacional.

A tramitação da matéria orçamentária na CMO configura-se num processo de barganha política por recursos escassos. Várias análises realizadas por cientistas políticos que tratam da temática orçamentária no presidencialismo de coalizão brasileiro argumentam que a apreciação do PLOA é marcada por disputas político-partidárias que influenciam de maneira direta na aprovação, alocação e execução destes recursos. Alguns pesquisadores da temática orçamentária (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002; PERREIRA & MUELLER, 2002; SANTOS, 1997; AMORIM NETO, 2000; LEMOS, 2007) ocuparam-se a estudar estas particularidades da divisão das prerrogativas constitucionais dadas aos dois poderes em formular o Orçamento da União e das oportunidades de atuação estratégica do presidente e de legisladores durante a agenda orçamentária.

Estes autores argumentam que quando a Constituição de 88 definiu a nova forma de regulação orçamentária do Brasil, manteve ainda algumas características herdadas do governo militar, como por exemplo, as prerrogativas destinadas ao Poder Executivo, principalmente o chamado “poder de agenda”. Quanto ao Poder Legislativo, apesar de retomadas as

prerrogativas legais de intervenção no orçamento e controle horizontal do Executivo, a limitação em algumas áreas, como a orçamentária, ainda persistiu, fazendo com que os parlamentares fossem constitucionalmente excluídos de algumas intervenções da legislação orçamentária.

Assim, a temática orçamentária sofreu os impactos da redemocratização, das políticas de ajuste fiscal, de uma Federação ainda marcada por fortes desequilíbrios regionais e de um sistema político-tributário bastante descentralizado, inclusive para os padrões internacionais (SOUZA, 2003, p. 347-348). À medida que estas peculiaridades influenciaram de maneira direta a forma de organizar os recursos da União, passaram a figurar-se também em um cenário de disputa por recursos federais limitados, onde o desempenho dos atores regionais é primordial na hora de captar recursos para atender seus representantes.

Este desempenho por vezes tem sido caracterizado pela literatura da Ciência política por disputas político-partidárias entre os poderes Executivo e Legislativo. Nesse sentido, seus atores, o presidente da República e os parlamentares do Congresso Nacional, utilizam de atalhos e de vias informais para assegurar que parte destes recursos da União sejam convertidos em benefícios particulares.

Assim, as relações Executivo/Legislativo no chamado “presidencialismo de coalizão” em relação à matéria orçamentária e a atuação estratégica dos atores envolvidos na construção das políticas públicas tem sido alvo constante de pesquisas com o objetivo de compreender o modo como estas alianças político-partidárias são estabelecidas. Este assunto é tratado logo no capítulo seguinte.

## CAPITULO III

### 3–RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

No capítulo anterior apresentamos os procedimentos formais utilizados para elaborar o orçamento anual da União. Neste capítulo terceiro, nosso objetivo consiste em aduzir o conjunto de propostas de abordagens de alguns estudos da ciência política sobre a interação estabelecida entre os poderes Executivo e Legislativo no sistema político-orçamentário brasileiro. Para tal objetivo, o capítulo reúne as perspectivas do estado da arte do chamado presidencialismo de coalizão, amplamente abordado pela literatura como um sistema que produz incentivos à comportamentos e procedimentos “informais”, materializados por sucessivos jogos institucionais, políticos e partidários de negociações, concessões e vetos que influenciam de forma direta na aprovação das emendas orçamentárias. Procuramos então reunir as interpretações sobre a relação presidente/parlamentares e assim formar a base de compreensão do ambiente situacional onde são decididos os rumos dos recursos da União provenientes das emendas orçamentárias de bancada, que serão tratados no capítulo seguinte.

#### 3.1–O ESTADO DA ARTE SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALISÃO BRASILEIRO

No Brasil, os poderes Executivo e Legislativo apresentam um longo histórico de quase dois séculos de relações para a definição de políticas públicas, marcadas, ora pelo papel ativo do Legislativo, ora pela severa redução da autonomia deste em detrimento da preponderância do presidente do Executivo (GOMES, 2013). Do ponto de vista político, as relações Executivo-Legislativo, que vem sendo estabelecidas através de alianças partidárias, foram evoluindo ao longo das constituições, e a partir da atual carta magna, passaram a ser definidas com o adjetivo de “coalizão”, caracterizando também os derivados “aliança” e “cooptação” para dar nome ao chamado “presidencialismo de coalizão” (ou presidencialismo de aliança ou ainda presidencialismo de cooptação).

A expressão “presidencialismo de coalizão”, cunhada pela primeira vez por Abranches (1988) faz menção ao dilema institucional brasileiro materializado na relação de aliança política entre o poder Executivo e os partidos políticos no Congresso Nacional, e responde pelo atual arranjo político-institucional brasileiro. Em teoria, este acordo se estabelece principalmente pela “simpatia” de parlamentares com as propostas dos programas de governo

do Executivo. Na prática, sob uma ótica de perspectiva político-personalista iniciada por Santos (1997), não somente a concordância com o programa de governo é levada em consideração, mas também a garantia da governabilidade presidencial, dado pelos esforços formais e informais para a manutenção da agenda que o presidente submete ao Congresso.

O ambiente institucional de governo com presidencialismo de coalizão existiu no Brasil desde 1946 (SANTOS, 2003) devido a um sistema eleitoral caracterizado pela busca constante de representação proporcional (na Câmara dos Deputados) e pelo multipartidarismo, que dificultava ao partido do presidente ser majoritário (GOMES, 2013). Os incentivos a este tipo de sistema, ainda que interrompidos durante o período de 1964 a 1985, foram não só restabelecidos pela Constituição de 88, como também fortificados pelas regras do sistema partidário e eleitoral, que não sofreu de alteração significativa e continuou com atualmente como proporcional e de lista aberta a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998).

O arranjo político-institucional dos períodos democráticos citados são os que respondem pelos incentivos ao Executivo e ao Legislativo a formarem alianças partidárias em forma de coalizão e tem sido tema constante de debates e pesquisas. Os estudos de Santos (1997; 2003) constituiu-se na literatura brasileira como um dos pioneiros no que diz respeito à compreensão das relações estabelecidas entre o presidente da república e os parlamentares do Congresso Nacional nos anos seguintes a mudança de regime de governo. Para Figueiredo e Limongi (*op. cit.*), após as mudanças ocorridas em nossas instituições, tornou-se importante incorporar à Ciência Política uma perspectiva de pesquisa sistêmica que valorize o estudo das regras, procedimentos e núcleos internos de decisão dos poderes da União para a elaboração de políticas públicas, para assim poder compreender a instância específica onde se personifica o comportamento dos agentes de maior influência no meio político, principalmente nos ambientes onde convivem o presidente da república e os parlamentares.

Em consonância com os primeiros estudos de Santos (*op. cit.*) também as pesquisas de Figueiredo e Limongi (1995; 1998; 1999) seguiram como abordagens propulsoras nos estudos da Ciência Política para a compreensão das relações Executivo-Legislativo no pós 88. Em uma perspectiva endógena, estes autores inicialmente investiram em estudos sobre o funcionamento de regras formais e sua relação direta com o comportamento de atores políticos no processo de formulação de políticas públicas. Suas abordagens, como dito anteriormente, seguiam a linha de estudos sobre os processos de tomada de decisões, o

desempenho e o sucesso governamental do chefe do executivo e também o perfil comportamental dos parlamentares no Congresso Nacional.

Também seguindo a tendência destes primeiros grupos de pesquisas, ao estudar o comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão e as relações do Executivo e do Legislativo na elaboração do orçamento, Pereira e Mueller (2002) descreveram que, por suas características peculiares, os governos presidencialistas de representação proporcional, favorecidos pelo surgimento de sistemas políticos de caráter multipartidário, oferecem um ambiente bastante fecundo para que governos se estruturam através da formação de bases aliadas no Congresso Nacional com tendência ao sucesso e à governabilidade do Poder Executivo.

Por esta forma de arranjo institucional e pelas referências citadas, a imagem do presidencialismo de coalizão no pós 88 passou a caracterizar-se pela configuração onde se desenvolveu a relação estabelecida, de um lado, por um presidente com amplos poderes legislativos que busca o apoio de generosas quotas de parlamentares para aprovar suas medidas e programas inicialmente por ele formulados, e de outro, um poder Legislativo dividido entre aqueles que demandam autonomia para interferir no processo decisório, e os que concedem apoio sistemático às propostas de reforma emanadas do Executivo. Nesse sentido, a prática de coalizão se forma quando o chefe do Executivo articula uma base de apoio no Legislativo por meio da distribuição de cargos nos ministérios às lideranças partidárias com assentos nas duas casas legislativas, para que estas aglutinem parlamentares no Congresso para apoiar as matérias de interesse do presidente em votações estratégicas, constituindo assim sua aliança de governo (SANTOS, 1997).

Como consequência das relações Executivo-Legislativo, Santos (2003, p. 32) escreveu que “as origens do presidencialismo brasileiro traíram os princípios do presidencialismo democrático, que foram em uma concepção imperial do exercício do poder”. Nesse sentido, ainda que as diferentes constituintes tivessem como tentativa tornar o processo de tomada de decisões no presidencialismo democrático mais estáveis, ela acabou por manter estímulos para a prática de alianças políticas. Em perspectiva semelhante à de Santos (2003), Gomes (2013) argumenta que:

[...] a atual constituição mantém o estímulo para que o Executivo busque a formação de maioria parlamentar por meio de coalizão partidária (de tamanho proporcional ao nível hierárquico das políticas almejadas), favorecendo, sobretudo, a governabilidade dependente, de normas e níveis hierárquicos inferiores, compatíveis com a implantação de políticas segundo

diretrizes já estabelecidas pela própria constituição. Esse marco institucional teria sido influenciado pela aversão ao risco da paralisia decisória do Congresso, um dos aspectos associados à crise pré 64, seguida pela supressão da democracia por 20 anos (GOMES, 2013, p.46).

Pode-se inferir, a partir destas perspectivas que a existência de um presidencialismo de coalizão brasileiro influencia, não somente as relações políticas entre os poderes e seus membros, mas também reordena a tomada de decisões em outros ambientes, determinando assim os resultados de diversas políticas públicas. Como consequência negativa, no ambiente partidário, por exemplo, a evolução da dinâmica das relações Executivo-Legislativo geraria incentivos às ações clientelistas, paroquialistas e de políticas locais (*pork barrel*). Utilizando uma vez mais o argumento de Gomes (2013):

[...] a existência de decisões apoiadas pela maioria do Congresso induzem à formação de coalizões de governo, geralmente baseadas na conexão eleitoral. Assim, a necessidade de um bom desempenho do Executivo diante do eleitorado nacional demanda a produção de resultados de abrangência nacional; mas a necessidade de obtenção de apoio parlamentar para aprovar essa agenda também incentiva a produção de resultados de interesse de grupos específicos, particularmente quando a base de apoio não é ideológica (GOMES, 2013, p.49).

Com a reflexão sobre as vantagens e prerrogativas constitucionais do Poder Executivo oriundas do sistema constitucional de organização do Estado e favoráveis a controle sobre a pauta de muitas matérias, o sucesso de muitas das medidas que o presidente apresenta são altas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009; 2011). Esta preponderância do Executivo em diversas pautas legislativas é citada pela bibliografia da ciência política como “poder de agenda”.

### 3.2– O PODER DE AGENDA DO EXECUTIVO

O conjunto de prerrogativas legais conferidas ao presidente da República para legislar e interferir na ordem dos trabalhos do Congresso Nacional tem sido denominado de Poder de Agenda. Esse conceito, que tem neste trabalho sua definição extraída de Figueiredo e Limongi (1998; 2009) diz respeito também à força que o chefe do Poder Executivo detém para aglutinar uma maioria de parlamentares que em tese não contam com os meios substantivos e institucionais considerados relevantes para sua sobrevivência na vida política.

Existem tanto argumentos quanto dados empíricos sobre a preponderância do Executivo na nova ordem constitucional. Pereira e Mueller (2000) em sua “teoria da preponderância do executivo” e Amorim Neto (2000) apontam as evidentes vantagens de um executivo que se fortaleceu valendo-se das prerrogativas adquiridas pela Constituição de 88.

A possibilidade deste poder em editar decretos com força de lei conhecidos hoje como medidas provisórias, deter o poder de veto às leis aprovadas no Congresso e ter a prerrogativa de pedir agilidade para que sejam apreciadas suas demandas em matérias que julgue necessidade e urgência são as principais características do atual poder de agenda do presidente. Corroborando estes argumentos, Santos (2003) aponta que:

O poder de agenda cumpre um papel decisivo: serve para encurtar o tempo de tramitação das propostas, com a apresentação de pedidos de urgência; serve para evitar a entrada de projetos de lei inaceitáveis, devido à exclusividade da iniciativa do Executivo em projetos de natureza orçamentária e fiscal; serve para redefinir onde se fará a análise de um projeto por meio da criação de comissões especiais; e, por fim, serve para poupar o Congresso de ter de lidar com assuntos difíceis, através da edição de medidas provisórias (SANTOS, 2003, p. 18).

Somando este argumento de Santos (2003) de que o poder de agenda pouparia os congressistas de manejar assuntos difíceis, Pereira e Mueller (2002) destacam duas outras consequências decorrentes do poder de agenda favoráveis ao Executivo: 1) a facilidade do presidente em estabelecer e manter um auto grau de governabilidade no Congresso Nacional e; 2) o comportamento disciplinado dos parlamentares, que seriam obedientes aos seus representantes, notadamente aos seus líderes partidários. Assim, o terreno institucional onde germinou o presidencialismo de coalizão brasileiro e o poder de agenda presidencial proporcionou fortes incentivos para que o Executivo pudesse estabelecer relações partidárias com os parlamentares do Congresso, como por exemplo, os líderes partidários e os parlamentares que ocupam as pastas ministeriais. Amorim Neto (2007, P.56) aponta que, em um sistema partidário altamente fragmentado, os parlamentares que ocupam cargos ministeriais tem vital importância para o presidente da República, pois estes conseguem angariar considerável apoio parlamentar para o Executivo dentro do congresso Nacional.

A partir destas consequências que garantiriam o respectivo apoio partidário do presidente no Legislativo, Amorim Neto (*op. cit.*) destaca ainda a expressiva limitação dos parlamentares nas pautas de algumas matérias da agenda de governo, principalmente àquelas atribuídas a temática orçamentária. Como o Legislativo age apenas depois de o Executivo ter elaborado seu plano orçamentário, estes estariam dispostos a ratificar as preferências do Executivo esperançosos em obter os retornos oferecidos por este poder, notadamente a aprovação das políticas elaboradas pelos parlamentares. Para Figueiredo e Limongi (1999, p. 9) “o controle exercido pelo executivo sobre a iniciativa legislativa cria incentivos para que parlamentares se juntem ao governo, apoiando sua agenda”, contando, deste modo, o presidente da República com o apoio de parte dos parlamentares para aprovar matérias

importantes de seu plano de governo, enquanto que os parlamentares, valendo-se apenas dessa pequena quota de influencia (e sendo estas importantes para perpetuar-se na vida política) o apoio à agenda do governo parece ser mais vantajoso do que fazer parte da oposição, que, aliás, recebe do Congresso Nacional e do arranjo eleitoral minguados incentivos para não apoiar a o governo do chefe do Executivo.

O balanço apontado por Gomes (2013) em relação aos dados apresentados pela literatura sobre a produção legislativa de políticas públicas também atribuem significativa vantagem ao Executivo. Para o autor, o que se tem notado nas abordagens estabelecidas pelas pesquisas é que o chefe do Executivo utiliza o seu poder de barganha para controlar a agenda de governo e manter o apoio disciplinado no Congresso, apoio este sustentado por incentivos oferecidos aos parlamentares para agirem de acordo com seus representantes. Em matéria orçamentária, como ambas as partes lutam por recursos escassos e limitados, e por isto ficam em situação de dependência mútua (ainda que em maior e menor proporcionalidade), estas estariam comumente a negociar estes recursos. Ao longo dos mandatos presidenciais e das legislaturas, o que se tem notado é que Executivo tem saído em situação de vantagem nesta relação, pois tem as regras formais do sistema institucional ao seu favor.

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios da representatividade partidária. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando retornos eleitorais é votar disciplinadamente (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998, p.4)

A preponderância do Executivo é claramente evidenciada nos tipos de produção legislativa existentes. Parafraseando Gomes (2013, p.30), “a produção legal atribui papel de destaque ao Executivo na elaboração de políticas públicas e na promoção de sua agenda”, mudando a ordem de tramitação das matérias no Congresso. Também o raio de abrangência do poder legislativo do presidente da República não é pequeno, isto porque embora o Legislativo tenha maior participação como autor de projetos de lei ordinária, outros dois tipos de proposição legislativa de iniciativa exclusiva do Executivo geram também leis ordinárias: 1) o projeto de lei do Congresso Nacional sobre matéria orçamentária e; 2) a medida provisória. O projeto de lei do Congresso Nacional e a própria medida provisória são



exemplos de leis ordinárias em que é o Executivo quem coloca suas preferências na pauta de programas, como assim vem fazendo ao longo dos anos.

Pode-se supor, portanto, que o presidente ficaria tranquilo em elaborar as suas demandas sem a intervenção da oposição do Congresso Nacional, que estaria apenas a esperar o projeto para ser emendado. Assim, o sucesso da governabilidade do chefe do Executivo é, em certa medida, garantido pelo nível de flexibilidade institucional para direcionar sua agenda legislativa e adotar um programa que lhe seja oportuno. Como consequência, estas medidas acabaram por enfraquecer a autonomia do Congresso, que teria uma participação secundária na formulação de políticas públicas.

Tendo, portanto, as regras institucionais a seu favor, o Executivo consegue desenhar com tranquilidade suas preferências de investimentos porque conta com a capacidade exclusiva de iniciar a proposição de diversas pautas, mesmo estas “saindo” do seu campo de intervenção e indo parar nas mãos do Legislativo, que poderiam desfigurar a imagem inicial dos projetos do governo. Assim, o poder de agenda é um dos muitos artifícios que resguardam as preferências do governo, colocando fora do alcance dos parlamentares a proposição de matérias importantes. A prova empírica deste sucesso do Executivo foi divulgada por Pereira e Mueller (2002) que após análises e testes empíricos afirmam que o presidente possui amplo controle da matéria orçamentária, obtendo a um baixo custo um alto grau de governabilidade. Outros estudos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009; 2011), vêm corroborando esta conclusão, apontando que o Executivo controla a agenda legislativa do país e raramente é derrotado pela oposição no Congresso.

O panorama geral desses argumentos tem se constituído como um caminho bastante sólido para explicar as nuances do presidencialismo de coalizão brasileiro. Refletindo sobre as características apontadas pelos estudos que propõem a tese da governabilidade com predominância do Executivo e enfatizam o poder de agenda do governo como consequência desse sucesso, alguns pontos observados nestas bibliografias nos levaram a refletir: se as prerrogativas que ordenam o processo de elaboração de diversas proposições legislativas beneficiam tanto o Executivo sob o poder de majoritário de controlá-las, ficando o Legislativo a influir uma parcela muito pequena desse total, qual a razão para o Congresso tomar esta condição de desvantagem para si? Nesse sentido, haveria incentivos à paralisia decisória entre Executivo e Legislativo? O objetivo da próxima sessão é justamente discorrer e elencar as novas atribuições do Legislativo na Constituição de 88 e as reações dos parlamentares sobre as prerrogativas que o Executivo possui.

### 3.3– A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO NA NOVA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Com a retomada da democracia através da Constituição de 88, o Legislativo garantiu uma série de prerrogativas que antes foram severamente limitadas pelo governo dos militares. O controle legislativo do Congresso Nacional sobre o Executivo denominado de *accountability* horizontal foi estabelecido pelo Art. 49 (inciso X) da nova constituição. Também o processo de aprovação de autoridades do Executivo, os poderes investigativos dos parlamentares através da Comissão Parlamentar de Inquérito (as chamadas CPI's), o pedido e julgamento de *impeachment* e os instrumentos legislativos para a obtenção e auditoria de informações econômicas e orçamentárias (através do Tribunal de Contas da União – TCU) formam outros importantes instrumentos que proporcionaram um intenso controle legislativo sobre o Executivo no pós 88 (LEMOS, 2007).

A autonomia e os interesses do Poder Legislativo em diversas proposições reacendeu as discussões sobre a concorrência de agenda com o Executivo e gerou uma infinidade de argumentos e novas propostas de abordagem da temática, como por exemplo estudos de Figueiredo e Limongi (2008). Uma delas descreve que atualmente tem sido freqüente caracterizar o Congresso Brasileiro como um poder reativo às políticas relacionadas ao poder de agenda do Executivo (GOMES, 2013). Esta visão, amplamente difundida pelas pesquisas na Ciência Política, descreve o atual cenário das relações Executivo-Legislativo no Brasil e é facilmente justificada, pois se assim não fosse, não haveriam, por exemplo, motivos para o presidente da República constituir uma base de apoio no Congresso para aprovar suas medidas como tem feito desde a promulgação da Constituição de 88.

No caso do Legislativo, a premissa de conflito também é verdadeira, uma vez que seus membros, os parlamentares, simpatizam pela promoção de uma agenda de políticas de caráter mais pontual, as quais proporcionam maior *feed back* para com o seu reduto eleitoral, diferente do Executivo, cujo interesse está voltado principalmente para a promoção de políticas de caráter nacional. Neste sentido, as bancadas estaduais ocupariam uma posição intermediária, uma vez que os projetos por elas financiados fazem parte da agenda de macroprogramas do Executivo, ao mesmo tempo que garantem uma quota de recursos para o seu reduto representativo, no caso, as unidades federativas. Ainda assim, a maioria da literatura argumenta que o principal palanque dos parlamentares, as emendas orçamentárias, estaria sob o domínio do executivo, cuja execução destes investimentos dependeria da concessão do presidente da República em liberar os recursos já aprovados.

Notadamente, estes argumentos da sobreposição do Executivo em relação ao Legislativo estão relacionados aos retornos que o presidente da República pode oferecer aos parlamentares, como cargos em pastas ministeriais e liberação de recursos de emendas orçamentárias, como freqüentemente tem apontado alguns estudos da Ciência Política (AMORIM NETO, 2000; PEREIRA E MUELLER, 2002; SANTOS, 2003; LIMONGI E FIGUEIREDO, 2008;). Também outro grupo de pesquisas (SANTOS, 1997; AMES, 2001; CARVALHO, 2003; PEREIRA E RENNÓ, 2007) diagnosticaram o comportamento dos parlamentares como personalistas, similares àquelas características apontadas pelas teses da conexão eleitoral e do voto personalizado, os quais inferem que as ações de deputados e senadores estão voltadas, não às políticas de interesse nacional, mas para interesses de caráter local, pois estes oferecem mais segurança à reeleição.

Em relação à legislação orçamentária, alguns pesquisadores, sobretudo Figueiredo e Limongi (2002) argumentam que a reação dos parlamentares em lutar contra um Executivo dotado de um alto poder de controle consiste em agir coletivamente. A atuação coletiva dentro do Congresso Nacional seria motivada por sucessivos incentivos dos regimentos internos da Câmara, do Senado e do Regimento Comum do Congresso Nacional (Resoluções nº2/95 e nº1/2006-CN). Para Melo (2004), a Resolução nº2/95-CN foi uma das peças mais importantes para fortalecer o Legislativo enquanto instituição, pois possibilitou aos parlamentares contar com acesso informacional, racionalização do processo legislativo, *expertise* e promoção de políticas coletivas, ainda que estas não tenham dado cabo da limitação dentro da legislação orçamentária.

Sob esta perspectiva, o atual arranjo político-institucional também é um ponto a favor aos parlamentares. Em um sistema com um espectro partidário tão grande quanto o brasileiro, torna-se difícil (quando não oneroso) para o presidente da República formar uma base de apoio forte, coerente e disciplinada para manter sua agenda de governo. Contando com estes incentivos, parlamentares teriam força para atuar contra as preferências do presidente e assim ganharem proeminência para propor uma agenda que se aproximasse de suas preferências. Sobre a ação coletiva dos parlamentares, Figueiredo e Limongi argumentam que:

Parlamentares não têm como pôr em xeque o Executivo individualmente. Para que esta ameaça seja efetiva, os legisladores devem ser capazes de coordenar suas ações. Já o Executivo deve levar a sério apenas ameaças apresentadas coletivamente, uma vez que somente estas podem afetar os resultados de uma votação qualquer e, desta forma, aumentar o poder de barganha dos legisladores em suas negociações com o Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002, P.233).

Está claro que o poder de agenda não pode garantir a aprovação de qualquer agenda substantiva. O executivo não tem como aprovar a *agenda* independente do apoio da maioria. Os poderes de agenda assegurados ao chefe do Executivo [...] não podem ser interpretados como majoritários. Não são armas para governar contra a maioria (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009, P.101).

Dentro das possibilidades de desvantagem do Executivo, não se pode negligenciar também os problemas de coordenação que o presidente encontra dentro da sua própria instituição. Se por um lado o Executivo é considerado um ator unitário na composição e divisão dos poderes da União, o contrário também é verdadeiro. Na prática, este poder compõe-se, além da chefia do presidente, por ministros (deputados ou senadores do poder Legislativo), pelo chefe da Casa Civil e outras secretarias e ministérios, “o que não impede a existência de discordâncias internas e de alianças de parte do Executivo com setores do Congresso” (GOMES, 2013, p.49). Para Figueiredo e Limongi (2009, P.86), “falar da agenda do Poder Executivo não é o mesmo que falar da agenda pessoal do presidente da República” e complementam que “a agenda do Executivo é resultante de um processo coletivo marcado por conflitos e disputas entre seus formuladores” (2009, p.87), concluindo ainda que “a agenda do Executivo é, na verdade, uma agenda coletiva resultado de uma barganha” entre o presidente e seus ministros.

Diante de tantas influências, tendo também que coordenar o próprio Executivo, seria bastante oneroso ao chefe do Executivo aglutinar tantas forças à uma coordenação política. Também o presidente teria a cada renovação parlamentar, fortificar sua coalizão no Congresso, contando novamente com o apoio das lideranças partidárias para realizarem esta aglutinação. Nesse sentido, a coordenação coletiva, fruto do arranjo político-partidário em vigor no Brasil, seria então uma desvantagem ao presidente da República. No entanto, outro ponto de vista apontado novamente por Figueiredo e Limongi (2011), ressalta que as regras institucionais do Congresso que proporcionam incentivos para a atuação coletiva tornariam os ganhos personalistas difíceis de materializarem-se, pois os benefícios estariam diluídos.

O ponto de indagação sobre o cenário das relações entre Executivo e o Legislativo é: o ambiente do presidencialismo de coalizão, somados com as características do nosso sistema eleitoral e institucional, com os amplos poderes adquiridos pelo Executivo através da Constituição de 88 e a retomada das atividades efetivas do Legislativo levariam as relações entre estes poderes a um estado de entropia? Procuramos formular, com base nas bibliografias, algumas conclusões sobre as relações Executivo-Legislativo.

### 3.4– RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO: ESTABILIDADE OU CRISE? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Tomando como base os argumentos sobre a temática do presidencialismo de coalizão que foram tecidos anteriormente, parece lógico considerar que, apesar de a retomada efetiva dos poderes do Congresso, o contexto favorece majoritariamente o poder do Executivo em controlar diversas pautas da agenda orçamentária, o que poderia levar as relações Executivo/legislativo para um ponto de desequilíbrio (paralisia decisória). Assim como apontado pela visão pessimista de Samuels (2000), os novos padrões de governabilidade implementados com a Constituição de 88 (que combina um sistema eleitoral de lista aberta de amplo espectro partidário tido como indisciplinado, como à existência de representação legislativa proporcional e de um presidente da República forte) tenderiam a dificultar o fluxo normal das instituições resolver problemas, solucionar conflitos e governar com poucos custos de transição.

O principal motivador ao caminho da entropia destas instituições seria justamente o argumento de que, à medida que as prerrogativas constitucionais garantiram maiores vantagens ao Executivo, menos força e proeminência o Legislativo teve sobre decisões tomadas em diversas matérias (principalmente àquelas relacionadas à legislação orçamentária, considera a mais relevante para os dois poderes). Neste ponto de vista, o Legislativo precisaria se “curvar” em muitos casos às preferências do governo. Para Lemos (2007, P.51) “sistemas em que os legislativos participam da elaboração das políticas, de suas escolhas fundamentais, tem naturalmente mais amplitude para cercear o Poder Executivo na origem” e teriam, portanto, maiores poderes proativos para programar e implementar aquelas decisões que lhes são constitucionalmente vedadas.

Apesar destes argumentos sobre a predominância do Executivo em diversas matérias, não se pode negligenciar, no entanto, a *expertise* deste poder em formular as pautas de investimento da União, pois é através dos seus ministérios e agências que o Executivo tem em primeira mão as informações financeira, econômica e contábil do país, bem como de informações pormenorizadas sobre o modo como estão as receitas da União e sob quais aspectos se devem formular, aprovar e executar os gastos das políticas públicas, liberando os parlamentares do Congresso Nacional (carentes de muitas destas informações) desta obrigação.

Nesse sentido “o Legislativo encontra-se em uma posição frágil para avaliar essas decisões, pois tem poucas informações sobre as exigências orçamentárias ‘reais de

suprimento', e por isso é constitucionalmente forçado a aceitar ou rejeitar, mas não modificar as propostas orçamentárias desses órgãos públicos" (KNOTT E HAMMOND, 2005, P.197). Outra característica em favor do Poder Executivo como ator exclusivo da formulação das prioridades do orçamento anual diz respeito à capacidade de divisão dos trabalhos dos seus ministérios. Ao abordar as características do recrutamento ministerial pelos presidentes, Amorim Neto (2007, P.57) concluiu que "os ministros [...] são os especialistas que trazem para o Executivo o benefício do seu conhecimento técnico em algumas áreas importantes da administração pública".

Vale ressaltar também que a tese de preponderância do Executivo, apensar de ser um argumento bastante forte na temática do presidencialismo de coalizão, possui algumas observações. Uma delas, levantada por Pereira e Mueller (2002) enfatiza que os custos a pagar para se poder governar em um sistema presidencialista de ampla coalizão no Congresso, de regras eleitorais que combinam sistema multipartidário de lista aberta com representação proporcional e partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral levaria a um sistema democrático, se não ingovernável, ao menos com altos custos à governar. Para Gomes (2013, p.44), deve-se levar em conta ainda que "as regras constitucionais também revelam uma postura de controle assumida pelo Legislativo perante o Executivo para legislar, como na exigência de autorização legislativa em vários tipos de movimentações orçamentárias e na previsão de crédito extraordinário". Somando a estes argumentos, Figueiredo e Limongi (2009, P. 25) deixam claro que o poder de agenda do Executivo não é garantia plena de que as políticas presidenciais sejam aprovadas no Congresso, principalmente porque esta está dependente do apoio de uma maioria sólida no Congresso.

Em outra perspectiva explicativa, em relação à crise de governabilidade, que seria gerada pela predominância do Executivo, Figueiredo e Limongi (2008, p.101) argumentam que a relação destes dois poderes é dada sob os moldes institucionais e legislativos da Constituição de 88, e por tratar-se de uma questão estrutural, própria da arquitetura do presidencialismo brasileiro, não estariam fora das proposições legais, nem tampouco geram crise política ou usurpação de poder. Para estes autores, as relações entre nossas instituições vão bem, e não há nada de errado em antecipar preferências da agenda da maioria (como ocorre na agenda orçamentária), pois assim é no sistema de governo brasileiro e assim é em todo mundo. Argumentam ainda que não se deve culpar as instituições e sua forma de organização por toda a ordem de problemas existentes, dado que muitos trabalhos vem comumente responsabilizando-as pelos problemas de ordem social. Cada problemática,

continuam eles, deve ser considerada e avaliada em sua esfera própria de seu ciclo de estudos, e que deve haver cautela em realizar pesquisas e análises de perspectiva comparada neste sentido.

Em um argumento complementar a este exposto, Gomes (2013 p. 47) disserta que as regras de interação entre Executivo/Legislativo sempre estiveram explicitadas nas constituições, refletindo o equilíbrio entre estes poderes na formulação de políticas públicas, e que “o reconhecimento do papel da Constituição Federal como indutor permanente do conteúdo da produção legal conduz à argumentação de que o sistema não é caótico e de que a lógica de suas funcionalidades considera a busca de solução equilibrada para problemas extremos já enfrentados no passado, como a paralisia decisória, o autoritarismo e a iniquidade social”.

Nesses dois argumentos, é a legislação, portanto quem “freia” a relação Executivo-legislativo ao caminho da entropia. Seria, então, através da legislação que o Legislativo não seria totalmente subserviente às preferências do Executivo, pois o Congresso também possui a prerrogativa de vigiar e interferir em determinados atos do presidente através do controle horizontal garantido constitucionalmente, além de que “o simples fato de o plenário do Congresso Nacional produzir grande número de leis ordinárias associadas a matérias orçamentárias já seria suficiente para destacar sua relevância” e que também “a não consideração das regras de iniciativa exclusiva do Executivo poderia afetar em conclusões sobre a demarcação da agenda de poderes” (GOMES, 2013, p. 34-52), pois haveria de se concluir uma usurpação de poder por parte do Executivo. Além disso, a autorização da lei orçamentária pelo presidente da república faz parte do sistema de freios e contrapesos através do controle horizontal, o que impediria ao Legislativo, por exemplo, o abuso de poder na implementação de políticas de sua preferência se este fosse ator exclusivo na formulação e implementação de políticas públicas.

A visão de que as relações Executivo-Legislativo não convivem à beira da paralisia decisória certamente não excluem as extensas necessidades de se realizar os reparos necessários para que se obtenha um eficiente “controle de qualidade institucional”, tão necessário para combater os desmandos políticos e os excessos de poder institucional conforme aponta o cientista político Fabiano Santos. Neste sentido, Lemos (2007) conclui que:

[...] Uma reforma política que viesse a aperfeiçoar o controle legislativo, reforçando o elemento da *accountability* horizontal, teria de propor necessariamente a implantação de capacidades do Congresso de atuar *ex*

*ante*, na formulação de políticas, e de participar mais ativamente nos processos de governo, representado na alocação mandatória de recursos e na organização de programas, careiras e atividades do Poder Executivo. Essa concorrência entre os poderes colocaria o Executivo em posição menos insulada e mais cooperativa. (LEMON, 2007, P.52)

Resumindo: mesmo com as anuaces das relações entre poderes, “a atual forma de sistema de governo não conduz à paralisia decisória” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011). Ainda assim, os comportamentos e os resultados das políticas públicas promovidos pelas instancias de decisão da agenda política não são estáveis, imutáveis e tão pouco conduz a vida política e as relações Executivo-Legislativo do modo mais harmônico possível. As sucessivas tentativas de disciplinar comportamentos dos atores e dos poderes no presidencialismo de coalizão no Brasil não foram suficientes para segurar o viés racional-egoísta, os escândalos de corrupção e de compra de apoio político e o viés no produto final das ações entre os poderes, que são as políticas públicas.

Apesar também de os controles horizontais aportados através da Constituição de 88, muitos pesquisadores tem classificado os instrumentos relacionados ao orçamento da União como sendo de caráter clientelista (AMES, 2001), viáveis ao cultivo e ampliação de patrimônio de votos (SANTOS, 1997), importantes na manutenção da agenda do Executivo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009) e disciplinadores de parlamentares (AMORIM NETO, 2000; PEREIRA E MUELLER, 2002). Estas características apontadas por estes autores ordenam de modo direto o tratamento que os atores envolvidos na legislação orçamentária dão ao PLOA.

As pesquisas teóricas e empíricas que vem se ocupando em estudar as características formadas da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil comumente tem levado a cabo o argumento de que a agenda orçamentária tornou-se, além de espaço de deliberação de políticas públicas nacionais, palco de interesses político-partidários que vêm na pauta da matéria orçamentária um meio para garantir àquelas políticas que beneficiem seus interesses, fazendo assim da produção legislativa um ambiente de disputa político-institucional.

A partir desta interpretação, é solido portanto tecer a perspectiva de que coalizões entre o Executivo e o Legislativo são determinantes de uma série de resultados institucionais, políticos e partidários. Em matéria orçamentária, dentro da arena decisória sobre o orçamento, além dos mecanismos constitucionais e regimentais que regulam a elaboração da agenda orçamentária, argumenta-se paralelamente a formação de acordos entre os membros dos poderes concebidos por interesses personalistas e partidários tão peculiares à vida política,



“dai a importância do estudo sistemático da distribuição de recursos orçamentários para aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008, P.11). A relação Executivo-Legislativo referente à matéria orçamentária é tratada logo no capítulo seguinte.

## CAPITULO IV

### 4-PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E ATUAÇÃO ESTRATÉGICA

A tese de que o *modus operandi* não determina isoladamente o produto final das políticas públicas parece já estar consolidada na literatura em ciência política. A maioria (senão a totalidade) destas pesquisas vem demonstrando que as regras institucionais dividem espaço com um conjunto de variáveis formuladas por diversos atores envolvidos no processo de elaboração destas políticas, redesenhando-as. Deste modo, as decisões tomadas durante a construção do PLOA são modeladas de acordo com o ambiente situacional em que se encontram todas as instâncias responsáveis pela legislação orçamentária. Partindo deste cenário, neste capítulo nosso propósito consiste em aludir, no ambiente do presidencialismo de coalizão brasileiro, estas variáveis (regras operantes e atuação dos atores), e compreender o modo como elas vem influenciando o destino das políticas públicas implementadas através das emendas de bancada. Aludimos ainda os debates sobre o comportamento dos parlamentares e bancadas do Congresso Nacional, que competem entre si para captar os recursos oriundos das emendas para os seus estados, estudados sob dois principais modelos explicativos: a tese do voto pessoal e o modelo de promoção de políticas de caráter global. Este capítulo apresenta ainda a concepção de emenda orçamentária como ferramenta de estratégia política de uso dos parlamentares e do chefe do Executivo em uma das muitas instâncias responsáveis pela tramitação da legislação orçamentária: a Comissão mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

#### 4.1-CMO: INSTÂNCIA ESTRATÉGICA NA DEFIÇÃO DO PLOA

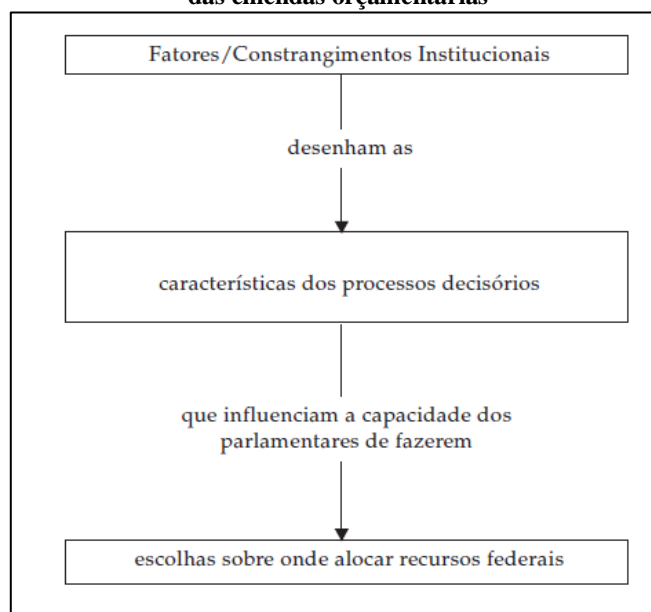
Dentro das instituições brasileiras, ocorrem interações entre atores para deliberarem sobre a tramitação de diversas proposições legais. No Congresso Nacional, temos como instâncias de decisão legislativa a Câmara Federal, o Senado Federal, seus respectivos plenários e as comissões permanentes, mistas e temporárias (GOMES, 2013). Nestas instâncias, toda a matéria de responsabilidade do Poder Legislativo tramita em sessão única ou sessão conjunta das duas casas, obedecendo à ordem estipulada por seus regimentos internos, estes por sua vez em consonância com as normas da Constituição de 88.

Em relação à legislação orçamentária, a principal instância de decisão do PLOA no Congresso Nacional é a Comissão Mista de Orçamento. Esta instância concentra o *locus* onde se dão as decisões distributivistas das emendas parlamentares (apresentação, emendamento e

aprovação do parecer final). As decisões estabelecidas na CMO são tão importantes quanto àquelas tomadas pelo Executivo, pois nela o desempenho dos parlamentares individuais e das bancadas estaduais para com a aprovação de suas emendas é a primeira garantia de que aqueles investimentos apresentados nesta comissão serão futuramente executados em seus respectivos Estados.

Ao estudar a disputa dos estados por recursos federais e o comportamento dos congressistas, e na tentativa de estabelecer de modo mais claro e sintético os determinantes das políticas públicas realizadas pelos parlamentares com as emendas orçamentárias, Souza (2003) resumiu a hipótese de seu trabalho sobre a trajetória das emendas de bancadas estaduais na CMO através do seguinte organograma.

**Figura 01**  
**Determinantes do processo decisório**  
**das emendas orçamentárias**



Fonte: Souza (2003, P. 350)

Tomando como referência este esquema, e somando à leitura do capítulo I dedicado à teoria Neoinstitucionalista da Escolha Racional, pode-se perceber que as características das regras institucionais (na forma de constrangimentos) influenciam o modo como os atores envolvidos no processo de elaboração do orçamento da União materializam suas preferências, que por sua vez determinam diretamente as escolhas sobre a alocação dos recursos orçamentários. Para a autora, “uma das principais consequências dessa característica é que os conflitos distributivos são sempre mais agudos” (SOUZA, 2003, P.351).

Por estes argumentos amplamente difundidos nas pesquisas da Ciência Política, a legislação orçamentária tem dado às regras internas da CMO (bem como as demais

instituições em que se processam decisões sobre o orçamento da União) relevância no sentido de esta comissão ser a principal instância do Congresso Nacional onde se estabelece o conflito proposição/aprovação de recursos limitados (os recursos de investimentos), seja entre os próprios parlamentares (concorrendo com suas emendas individuais) seja entre o conjunto de representantes das Unidades Federativas (através das emendas de bancada estaduais), entre os poderes Executivo e Legislativo, os partidos da oposição e da situação ou mesmo entre os membros integrantes da mesa diretora comissão. São, portanto, muitos os atores lutando por recursos limitados oferecidos pela CMO durante o período em que o orçamento fica em seu poder de intervenção.

Em relação ao ambiente orçamentário, Figueiredo e Limongi (2008) colocaram à investigação a problemática de que se durante a definição da agenda de investimentos públicos a relação entre o Executivo e o Legislativo (incluindo os seus respectivos agentes políticos) seria de conflito ou cooperação entre ambos o poderes. Embora os resultados empíricos de suas pesquisas demonstrem que esta agenda de investimentos entre ambas instituições simpatizam entre si em algumas áreas (como transporte e saneamento, por exemplo), o conflito político-institucional não só persiste, como se perpetua para além desta comissão. Souza (2003, P. 351) caracterizou estes conflitos ambientados dentro da CMO como “altamente complexos”, ocasionados principalmente pela política federal de reajustes fiscal e também pelas sucessivas mudanças ocorridas no decorrer do aprimoramento dos regimentos internos do Congresso Nacional e da própria legislação orçamentária.

As regras da legislação eleitoral, como abordada no capítulo III, também tem sido apontada como determinante no resultado das políticas orçamentárias à medida que suas normas influenciam o modo de organização dos partidos dentro da CMO. Isto é claramente corroborado com a leitura do Regimento Comum do Congresso Nacional. Conforme estabelece o Art. 6º da Resolução nº1/2006-CN, a CMO deve ter sua organização e divisão de trabalhos dos representantes estabelecidos de acordo com a proporcionalidade partidária, que prevalecerá por toda a sessão legislativa. Com isto, além da forma de organização desta comissão favorecer os grandes partidos, como vem apontando alguns estudiosos (PEREIRA E MUELLER, 2002; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011), constitui-se também como um dos meios utilizados pelo presidente da República para fortalecer o apoio dos parlamentares que apoiam sua agenda de governo.

A tese de que a organização dos partidos políticos na CMO através da proporcionalidade partidária influencia o desenho da agenda orçamentária é corrente em

alguns estudos orçamentários (SANTOS, *op.cit.*; PEREIRA E MUELLER, *op.cit.*; FIGUEIREDO E LIMONGI, *op.cit.*). Para estes pesquisadores, a CMO tende a ser fortemente governista se os grandes partidos forem aqueles da base de apoio do governo. Do mesmo modo, os parlamentares dos partidos da oposição também possuem poder de intervenção nas atividades desta comissão e lutam para que suas preferências, reativas a dos governistas, sejam implementadas. O que se tem como resultado dessa disputa entre governistas e oposicionistas é o conflito de interesses situação *versus* oposição durante a confecção do orçamento da União.

Sobre as origens e as características dos conflitos políticos e institucionais na CMO, em 2002, as pesquisas de Figueiredo e Limongi (2002, P.89) apontavam que, apesar de o viés partidário na distribuição de prerrogativas ser uma característica de notável influência, esta não se constitui como o único meio para explicar os conflitos desenvolvidos dentro desta comissão. Neste sentido, o peso exercido pelos constrangimentos institucionais também determinam a confecção do orçamento, mas, segundo eles, são muitas vezes menosprezados pela literatura. “As instituições que regulam o processo decisório dentro do Legislativo são ignoradas” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008, P.3). Em estudos posteriores (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011) estes autores reforçaram esta crítica a alguns autores<sup>6</sup> sobre a atuação do parlamentares no processo orçamentário que simplesmente negligenciaram o importante papel exercido pelas regras regimentais da CMO, prezando unicamente pelo raciocínio de que são as regras eleitorais as únicas responsáveis pelos conflitos ocorridos dentro dessa comissão.

Nesse raciocínio, ao abordar unicamente o viés partidário e olvidando o peso exercido por estas regras, os resultados explicativos sobre esses conflitos tenderiam a um viés considerável. O argumento por eles defendido é o de que “as regras adotadas pela própria CMO em seu regimento interno disciplinam de forma estrita a apresentação e a aprovação de emendas” e que a melhor forma de expressar o modo como se dão os conflitos durante o processo orçamentário é aglutinar as duas propostas de abordagem (a político-eleitoral e a institucional ou sistêmica). “A crença de que ‘as instituições contam’ significa precisamente dizer que as instituições também detêm a capacidade de alterar resultados que poderiam ser previstos tendo em vista os interesses e/ou recursos dos atores políticos” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011, p. 11).

---

<sup>6</sup> Neste caso, Figueiredo e Limongi (2008, P.48) tratam de Giambiagi e Além (2001), criticando o fato de que em seus estudos sobre a economia política, o ajuste fiscal brasileiro, os investimentos governamentais e a multiplicidade partidária, a CMO sequer é citada.

Em um raciocínio semelhante ao destes autores, outras abordagens propõem a união destas perspectivas ao invés de prezar por um único ponto de vista. Souza (2003), por exemplo, argumenta que os incentivos e barreiras que foram gerados pelas regras formais influenciaram congressistas a montarem estratégias informais, encontradas em várias decisões legislativas, incluindo as orçamentárias, não apenas para se beneficiarem pessoalmente, mas também com vistas a captarem uma cota de recursos aos seus estados, cotas estas que teriam dificuldade em conseguir por vias formais. Para Gomes (2013, p.47), “a conformação das políticas públicas depende, dentre outras coisas, de regras de nível hierárquico inferior à constituição, que influenciam as interações concretas nas instâncias de decisão, as quais estão ainda sujeitas aos mais variados tipos de interesses dos atores envolvidos”.

Refletindo sobre estes argumentos: independente do tipo de abordagem que se tome como ponto de vista, as atividades do comportamento estratégico particularista tiveram consequências diretas na legislação orçamentária, que ao longo de sua existência sofreu toda ordem de aprimoramentos possíveis, principalmente na forma de resoluções incorporadas ao Regimento Comum do Congresso Nacional. A efetividade da agenda orçamentária brasileira por vezes encontrou seu ponto de fragilidade no embate entre regras institucionais *versus* comportamento estratégico, que tem se mostrado imiscíveis na vida política. Neste sentido, os constrangimentos institucionais são vistos pelos parlamentares (sem distinção de partido ou ideologia) com um limitante à sua perpetuação na vida pública, pois oferecem de maneira escassa e/ou limitada os recursos de que necessitam para a manutenção da sua carreira, e que portanto, precisariam utilizar “outras vias” para atingir seus interesses e objetivos, notadamente através de acordos informais, e em situações oportunas, através da simples compra de apoio político ou mesmo através de corrupção.

Visando disciplinar estes tipos de comportamentos na CMO, uma das principais formas de administração que esta comissão implementou foi na forma de resoluções, sendo uma das principais incorporadas ao Regimento Interno do Congresso Nacional a Resolução nº2/95-CN, transformada posteriormente em regulamento interno da CMO. Fruto de diversos escândalos ocorridos nos anos de 1992 e 1993 que deram origem a comissão de inquérito chamada “CPI dos Anões do Orçamento” esta resolução procurou redefinir a participação do Congresso na legislação orçamentária na tentativa de conter os vícios identificados por este inquérito parlamentar.

O resultado da CPI e da Resolução nº2/95-CN nos anos posteriores foi um processo orçamentário mais sistematizando e transparente, principalmente porque atribuiu de modo

mais claro as funções daqueles cargos que tinham um raio de atuação muito extenso. As modificações introduzidas por esta resolução fizeram também com que o Congresso desse à sociedade as respostas necessárias àqueles escândalos identificados em 1993 pela CPI do Orçamento (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008), marcando assim os dois diferentes modos de atuação da CMO para confeccionar o orçamento anual (antes e após o ano de 1995).

Outra importante resolução que modificou as regras da legislação orçamentária foi a Resolução nº1/2006-CN. Esta resolução, que forma parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional, dispõe sobre as atuais formas de tramitação das matérias orçamentárias competentes ao Poder Legislativo. Semelhante aos objetivos que levaram a formulação da Resolução nº2/95-CN, a resolução nº1/2006-CN foi introduzida visando garantir maior grau de institucionalização e transparência nos processos ocorridos na CMO na tentativa de combater aqueles comportamentos particularistas ocorridos no passado da comissão. Uma das importantes medidas adotadas pela Resolução nº1/2006-CN foi a disciplina na atuação dos principais atores da mesa diretora da CMO, pautados principalmente pelos capítulos II e III desta resolução. Assim, a implementação das resoluções nº2/95-CN e nº1/2006-CN tiveram como principais modificações no âmbito da legislação orçamentária:

- a)** O estabelecimento de novos limites numéricos e de volume financeiros para compor os investimentos das emendas orçamentárias;
- b)** A extinção de duas modalidades de emendas orçamentárias: as emendas de bancadas regionais e de partidos políticos;
- c)** A criação de duas novas modalidades de emendas: as emendas de bancadas estaduais e as emendas de relatoria;
- d)** Alteração no quantitativo de emendas que podem ser apresentadas pelos membros da CMO;
- e)** A criação de uma nova modalidade de emenda orçamentária: a emenda de remanejamento;
- f)** Definições mais claras sobre os trabalhos das relatorias geral e setoriais;
- g)** Alternância na composição da direção dos membros da CMO entre parlamentares da Câmara e do Senado Federal;
- h)** Sessões abertas à participação popular, comitês, grupos de interesse etc.

Estas modificações que marcaram o histórico de atuação da CMO deixam claro a constante necessidade de aprimoramento desta instância do Congresso Nacional,

principalmente no que diz respeito ao modo de atuação dos membros responsáveis pelos cargos grande poder, ou seja, os cargos da mesa diretora da CMO (presidente, vice-presidente, relator-geral e relatores setoriais). Os sucessivos incentivos implementados pelas resoluções para que parlamentares atuassem de forma coletiva nesta comissão é um exemplo do aprimoramento e racionalização do processo orçamentário, que surgiu concomitantemente com a redução dos incentivos a atuação individual.

A atuação coletiva na CMO pode ser claramente evidenciada através da considerável diminuição do número de emendas individuais antes e após o ano de 1995 (de um máximo de 50 para um máximo de 20), bem como de menores percentuais de recursos da rubrica de investimentos a essa modalidade de intervenção parlamentar no orçamento. Pela leitura do Regimento Interno do Congresso Nacional pode-se perceber também que enquanto as emendas individuais passaram a ser formuladas com limites financeiros estabelecidos, as emendas de caráter coletivo, especialmente as emendas de bancada estadual, figuraram por sua vez como aquelas em que o poder de emendar não estipula um limite prévio de investimento, podendo os parlamentares das respectivas unidades federativas formular emendas de bancadas contando com investimentos estruturantes e de grande vulto de recursos. Diminuindo ainda mais os incentivos à atuação individual, regimentalmente os parlamentares não podem, por exemplo, remanejar aqueles recursos orçamentários extras (provenientes, pro exemplo, da reestimativa de receitas) para compor os investimentos das suas emendas individuais.

Por conta destas resoluções, que passaram sistematicamente a privilegiar a atuação coletiva dos parlamentares na CMO, as emendas de bancada estadual figuraram então como a modalidade de emenda que deve respeitar um maior número de exigências, como o detalhamento minucioso da discriminação dos investimentos por elas a serem realizados, o programa a que ela se destina e o local onde seus recursos serão destinados, além de assinatura em ata com o quórum mínimo de parlamentares para aprovar determinado projeto de investimento a ser entregue à CMO, conforme demonstra o modelo de ata de bancada estadual discriminado no anexo 01. Resumindo: estas modificações, fruto dos escândalos ocorridos no passado da CMO e os sucessivos aprimoramentos evoluíram para as atuais designações e atribuições de cargos importantes na desta comissão, notadamente nos trabalhos e decisões dos relatores geral e setoriais, do colegiado de líderes partidários, do presidente da CMO e dos parlamentares da Câmara e do Senado, transformando-os em atores estratégicos na condução da legislação orçamentária.



#### 4.1.1– Relatores, presidente e líderes partidários: atores estratégicos da CMO

Em 2002, Figueiredo e Limongi argumentaram que as negociações dentro da CMO são realizadas por uma seleta parcela de parlamentares, cada vez mais familiarizados com os atalhos informacionais e *expertise* adquirida ao longo da carreira para promover mais facilmente a aprovação de suas preferências políticas. Essa visão, também descrita por outros autores (AMORIM NETO, 2000; PEREIRA E MUELLER, 2002; SANTOS E ALMEIDA, 2005) demonstra o círculo de influências encontrado dentro desta comissão permanente, notadamente em torno dos parlamentares experientes e dos cargos que possuem grande parquiza regimental para administrar os rumos da matéria orçamentária quando da sua passagem pelo Congresso Nacional.

Durante a apreciação do PLOA dentro da CMO, o papel desempenhado pelas relatorias geral e setoriais, pelo presidente da comissão e pelo colégio de líderes são altamente decisivos para a confecção do produto final das políticas públicas implementadas com as emendas orçamentárias. Parlamentares que ocupam estes cargos têm o poder de ajustar os valores financeiros da proposta original enviada pelo Executivo, elaborar os pareceres (preliminar e final), representar o coletivo de parlamentares e estabelecer os critérios para a apreciação de emendas orçamentárias, incluindo o teto de remanejamento de dotações. Por conta destas características, ao longo do histórico de existência da CMO, foram formadas muitas redes de influência política ao redor destes cargos, principalmente com o objetivo de conduzir a aprovação das emendas a determinados objetivos.

Dentre os atores que fazem parte do rol da CMO, as pesquisas da ciência política atribuem ao cargo de relator como sendo altamente relevante para as decisões que venham a ser tomadas nesta comissão. No que diz respeito ao histórico de atuação das relatorias, sobrevivia, por exemplo, até o ano de 1995 a ausência de uma rigorosa legislação orçamentária, o que acabava dando aos ocupantes deste cargo determinadas margens de liberdade na apreciação do PLOA, figurando o trabalho dos relatores geral e setoriais um caráter demasiadamente particularista e sem controle horizontal. Nesse sentido, dentro da CMO, os relatores:

[...] trabalhavam sem que a instituição definisse claramente seu campo de intervenção. Com isso, o acatamento de emendas orçamentárias 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 controlavam as relatorias. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p.49-50)

As características acima expostas evidenciam o grau de liberdade dos relatores nos trabalhos da CMO no início dos 90, materializados pelo modo como eram apresentados os recursos disponíveis para investimentos e a forma como estes eram distribuídos às relatorias setoriais. Paralelo as regras que disciplinam a atuação dos relatores, os efeitos sobre as emendas orçamentárias coletivas foram amplamente evidenciados pela literatura. Segundo Figueiredo e Limongi (2008, P.63) “o atendimento das ‘indicações das bancadas’ não seguia qualquer critério pré-estipulado, o que contribuía para ampliar o grau de disparidade da alocação de recursos entre os estados”.

A resolução nº2 procurou delimitar mais claramente a capacidade do próprio relator de influir, por meio da apresentação de emendas, na alocação final dos recursos [...] Além disso, foi adotada uma série de medidas com o objetivo de garantir maior transparência aos trabalhos dos relatores, visando, em última instância, que não se repetissem os expedientes duvidosos usados pelos relatores no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 88. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p.49-51)

Por estes claros motivos, a Resolução nº2/95-CN surgiu como solução para corrigir as lacunas regimentais da CMO. Nos anos posteriores a implementação desta resolução, o que se teve como resultado foi uma melhor forma de organização no trabalho das relatorias, pois os ocupantes destes cargos tiveram que pautar seus trabalhos baseados em regras mais claras e transparentes, o que não se via em anos anteriores. Um exemplo disso foi que cada peça orçamentária (PPA, LDO e LOA) passou a ter seu próprio relator, demonstrando o processo de divisão dentro da CMO. No entanto, mesmo após as modificações que foram implementadas, o relator continuou figurando como um estratégico personagem no que se refere ao modo como são elaborados os pareceres preliminar e final, que podem modificar partes do projeto enviado pelo Executivo. Diferente dos parlamentares, os relatores atualmente podem, por exemplo, remanejar e incluir valores financeiros, não somente através de emendas, mas também através dos pareceres que elaboram. São também os relatores da comissão de orçamento que controlam juntos praticamente  $\frac{3}{4}$  da reserva de recursos destinadas ao financiamento das emendas orçamentárias, sendo 25% desse valor destinado ao financiamento das emendas de bancadas estaduais, conforme determina o Art.57 da Resolução nº1/2006-CN.

E não somente o relator-geral da CMO constitui-se um ator influente nos rumos do PLOA, mas também os relatores setoriais das dez áreas temáticas, que também podem alterar os valores da matéria orçamentária das respectivas áreas que coordenam. Conforme discorrem a literatura em ciência política, “a influencia dos relatores setoriais sobre a política pública

não é pequena. Esses relatores são [...] um dos vértices privilegiados para a obtenção de recursos. As decisões por eles tomadas afetam as políticas públicas” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, P. 161). “Para que a coalizão governante tenha controle sobre a elaboração do orçamento, esse controle deve se estender à ocupação dos cargos de relatores setoriais. Esses cargos são distribuídos a parlamentares filiados a partidos membros da coalizão” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009, P.94).

Como atuação estratégica ao redor das relatorias teve seu curso perpetuado ao longo dos anos, a Resolução nº2/95-CN foi na realidade o marco inicial para que outras modificações na legislação orçamentária fossem progressivamente implementadas nos anos seguintes, sempre levando em consideração o processo de disciplinamento de comportamentos dos ocupantes deste cargo no sentido de conferir rigidez ao processo orçamentário. Foi o que aconteceu nos anos de 1998, 2000, 2003 e 2006, onde cinco resoluções sobre a matéria orçamentária foram incorporadas ao Regimento Comum do Congresso Nacional como forma de administrar melhor a função de cargos e prerrogativas. Aliás, pela revisão do número de páginas do regimento do Congresso Comum do Congresso Nacional, percebe-se que as sucessivas modificações (normas conexas) somam um volume de texto quase quatro vezes maior em relação ao próprio regimento. Sobre este conjunto de mudanças que foram sendo aprimoradas pela CMO e as consequências ao cargo de relator, Pereira e Mueller (2002) argumentaram que:

[Uma] importante mudança institucional na CMO foi a descentralização do poder com o aumento da autonomia dos relatores das subcomissões em relação ao relator geral da comissão. [...] As mudanças introduzidas no funcionamento da comissão visando descentralizá-la, o aumento do poder dos sub-relatores e o estabelecimento de limites ao número de emendas, tiveram o propósito de reduzir os custos de transação e os problemas de ação coletiva entre os congressistas. A intenção era redistribuir o poder no sentido de viabilizar o acesso equitativo aos recursos, aumentando com isso a probabilidade de aprovação mútua de emendas por acordo de apoio recíproco entre parlamentares (*logrolling*). (PEREIRA & MUELLER, 2002, p.273).

Após este período de amplas metamorfoses na legislação do Congresso Nacional, as atuais regras para o emendamento do orçamento anual ainda “induzem” ações ao comportamento particularista. Este argumento ganha força quando notamos que pelas atuais regras do Regimento Comum do Congresso Nacional, são as lideranças partidárias quem tem o poder de indicar o Relator-Geral e também os relatores setoriais de cada uma das três peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Como não há critérios definidos em regimentos que disciplinem a escolha dos relatores, fica relativamente fácil trocar a *expertise* e o

conhecimento técnico de um parlamentar em detrimento de questões político-partidárias quanto da indicação do ocupante deste cargo.

Pelas atuais regras da legislação orçamentária, o relator poderá ainda fazer alterações no atendimento das emendas de bancadas estaduais (evitando que o valor enviado pela proposta do Executivo seja suprimido, por exemplo), o que certamente daria poderes para modificar a ordem de tramitação destas, colocando na pauta de prioridades determinadas matérias de seu interesse. Mas talvez a prerrogativa dos relatores que mais exerça atenção e o consecutivo comportamento estratégico das lideranças e elites políticas dentro da CMO seja a elaboração e apresentação dos pareceres geral e setoriais, pois são a partir destes pareceres que o corpo que compõe a comissão mista toma conhecimento sobre como e em quais condições irá se desenrolar a tramitação orçamentária. Através dos pareceres preliminares, por exemplo, a CMO toma conhecimento sobre o quantitativo de recursos existentes para investir, o modo como se pode investir e até mesmo em quais limites se pode investir; além disto, também os pareceres finais definem as decisões que foram estabelecidas nas diferentes pautas de discussão da CMO.

As diretrizes do Regimento Comum do Congresso Nacional permitem também muitas parquezas ao presidente da CMO durante a tramitação do PLOA. Uma delas, apoiada no Art. 15 da Resolução nº 1/2006-CN, estabelece que o presidente da CMO tem o poder de eleger àqueles que ocuparão os cargos de membros e coordenadores de comitês, ter “voto de minerva” para desempatar votações e ainda poder declarar a inadmissibilidade de emendas. Ainda mais: o presidente da CMO tem o aval legal para vetar pedidos sugeridos pelos parlamentares, bem como possui vantagens informacionais (sobre finanças e disponibilidade de recursos extras) que lhes confere guiar a tramitação do orçamento.

Notadamente sob influência das características do passado da CMO, em que as decisões da agenda orçamentária eram demasiadamente dependentes da discricionariedade dos relatores e do presidente da comissão, a materialização das preferências do Executivo, dadas através dos representantes da sua base de apoio, encontrava em toda essa discricionariedade o momento oportuno para agir. Conforme descrito por Figueiredo e Limongi (2009), o presidente da CMO e os relatores são, antes de mais nada, agentes dos partidos que integram a coalizão que sustenta o governo.

Outro cargo estratégico na CMO diz respeito aos líderes partidários. Além de importantes para representar as decisões de uma maioria bastante densa, como é o corpo de parlamentares do Congresso Nacional, os líderes tem amplos poderes regimentalmente

garantidos para influenciar o fluxo dos trabalhos daqueles parlamentares que coordenam. Estes atores tendem a aglutinar parlamentares de seu espectro político para apoiar determinados projetos de interesse do chefe do Executivo, do seu estado ou partido político, de grupos de parlamentares e também projetos que beneficiem a si próprios. Ao estudar as prerrogativas dos líderes partidários para coordenarem o processo legislativo no Congresso, Miranda (2010) afirmou que a distribuição dos cargos entre os partidos e os acordos com as lideranças tende a resultar na formação de um “cartel legislativo”, favoráveis aos interesses do governo se os maiores partidos fizerem parte da sua base de apoio nesta comissão.

Notadamente os líderes partidários, que também lutam por recursos escassos e pela aprovação das emendas orçamentárias para suas bases eleitorais, não estariam de fora da disputa por recursos de investimentos. O seu círculo de influência se estende além dos parlamentares do partido que coordena, indo também em direção com os relatores geral e setoriais. Aliás, a relação de influência das lideranças partidárias apresentam-se como um dos fatores principais para o sucesso da agenda de governo, conforme será detalhado adiante.

Resumindo todo esse arranjo institucional que dá a aos cargos da mesa diretora da CMO e das lideranças partidárias o *status* de atores orçamentários estratégicos, Figueiredo e Limongi (2011) descrevem que o modelo normativo dos trabalhos desta comissão:

[...] favorece a atuação dos líderes dos partidos. O presidente da casa e os líderes de bancada exercem um rígido controle sobre a agenda do Legislativo, cabendo-lhes a definição do calendário de votação de projetos. Os líderes, além disso, podem controlar o plenário ao tomar as decisões referentes às votações nominais, à apresentação de emendas, à pauta e à ordem de votações das proposições legislativas. **O regimento interno beneficia especialmente os líderes dos maiores partidos.** Essas regras constitucionais e regulamentos legislativos conferem ao Executivo e aos líderes dos partidos da coalizão governista os meios para promover a cooperação do legislativo e neutralizar os incentivos para que legisladores se comportem de modo individualista (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011, p. 11. - Grifos nossos)

Assim, a situação estratégica no modo de atuação das lideranças partidárias se tonifica ainda mais com o argumento de que àqueles parlamentares que preenchem este cargo possuem um alto poder para recompensar ou punir os membros da CMO, notadamente sobre os parlamentares “desguiados” às preferências determinadas por seus líderes e pelo partido político ao qual pertencem. Utilizando uma vez mais a literatura de Figueiredo e Limongi (1999, P. 31-35) “os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares”, e portanto, “para os parlamentares, é racional seguir a linha de seu líder e votar com o partido, pois agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos”.

Por estes argumentos percebe-se que a aprovação das medidas apresentadas pelo Executivo ao Congresso são obtidas por meio do apoio sistemático no Legislativo, apoio esse construído sob influência das bases partidárias. Vendo então o presidente da República nos líderes partidários um ator que “coordena a maioria” resolvendo os problemas típicos da ação coletiva, encontraria neste cargo a situação oportuna para inserir seu poder de agenda dentro da CMO. Assim, ao invés de desgastar-se cooptando o apoio de um número muito grande de deputados e senadores, o presidente da República deixaria este trabalho às lideranças partidárias de sua coalizão. E mesmo aqueles parlamentares estranhos a base de apoio do presidente e que fazem oposição moderada não escapariam de serem induzidos por suas lideranças para aprovem determinadas preferências. Não se torna exagerado, portanto, afirmar que lideranças partidárias são um importante meio pelo qual o presidente pode garantir a implementação de suas preferências dentro do Congresso Nacional. Para Gomes (2013), a implementação da governabilidade dentro da CMO:

[...] seria garantida pelo nível de flexibilidade institucional que o Executivo teria para direcionar a agenda e adotar legislação oportuna [...] contando com a participação do Legislativo, principalmente por meio da mediação de lideranças partidárias e de coordenadores de instâncias de decisão no Congresso (GOMES, 2013, p. 47).

Pelo transcrito acima e valendo-se uma vez mais da literatura de Figueiredo e Limongi (2009) fica claro que os cargos estratégicos são vistos por parlamentares e pelo chefe do Executivo de modo particular. Enquanto os parlamentares precisam negociar a aprovação dos seus pedidos no orçamento anual com as redes de influência da CMO, o presidente, para não perder a consistência do projeto que formulou na sua agenda de governo, se empenharia em negociar a manutenção da imagem as suas prioridades. O presidente da CMO e os relatores são, antes de mais nada, agentes dos partidos que integram a coalizão que sustenta o governo (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009).

Por tudo isto, não admira constatar, que as diferentes atuações estratégicas das lideranças partidárias se atomizam logo da escolha dos ocupantes das relatorias. Como são as líderes partidários quem elegem os ocupantes dos cargos de relator geral, relator da receita e também os cargos de relatores setoriais, conforme estipula o Art. 16 da Resolução nº 1/2006-CN, todos estes relatores tão logo passam a ser alvo de negociações políticas com aquelas mesmas lideranças que anteriormente o elegeram para tal cargo. Neste sentido, percebe-se então, que as mesmas regras que produzem constrangimentos aos parlamentares para limitar a atuação estratégica, produzem também incentivos à formação de redes de influência sobre os cargos da CMO.

## 4.2– REPRESENTATIVIDADE E PROPORCIONALIDADE DAS BANCADAS ESTADUAIS NA CMO

Consideremos agora o modo como são representados os estados na Câmara dos Deputados através da divisão de cadeiras legislativas e o reflexo dessa organização para as bancadas estaduais na Comissão Mista de Orçamento.

**Tabela 02**  
**Representatividade dos estados na Câmara dos Deputados**

UF	52° LEGISL.		53° LEGISL.		54° LEGISL.	
	2003	%	2007	%	2011	%
AC	08	01,56	08	01,56	08	01,56
AL	09	01,75	09	01,75	09	01,75
AM	08	01,56	08	01,56	08	01,56
AP	08	01,56	08	01,56	08	01,56
BA	39	07,60	39	07,60	39	07,60
CE	22	04,29	22	04,29	22	04,29
DF	08	01,56	08	01,56	08	01,56
ES	10	01,95	10	01,95	10	01,95
GO	17	03,31	17	03,31	17	03,31
MA	18	03,51	18	03,51	18	03,51
MG	53	10,33	53	10,33	53	10,33
MS	08	01,56	08	01,56	08	01,56
MT	08	01,56	08	01,56	08	01,56
PA	17	03,31	17	03,31	17	03,31
PB	12	02,34	12	02,34	12	02,34
PE	25	04,87	25	04,87	25	04,87
PI	10	01,95	10	01,95	10	01,95
PR	30	05,85	30	05,85	30	05,85
RJ	46	08,97	46	08,97	46	08,97
RN	08	01,56	08	01,56	08	01,56
RO	08	01,56	08	01,56	08	01,56
RS	31	06,04	31	06,04	31	06,04
RR	08	01,56	08	01,56	08	01,56
SC	16	03,12	16	03,12	16	03,12
SE	08	01,56	08	01,56	08	01,56
SP	70	13,65	70	13,65	70	13,65
TO	08	01,56	08	01,56	08	01,56
<b>TOTAL</b>	<b>513<sup>7</sup></b>	<b>100%</b>	<b>513</b>	<b>100%</b>	<b>513<sup>8</sup></b>	<b>100%</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (2014).

Em nosso arranjo institucional, diferente dos poderes Executivo e Judiciário, que não representam em particular nenhuma das unidades da federação, a organização do Legislativo

<sup>7</sup> Deputados que não tomaram posse em 01/02/2003: Álvaro Dias - PMDB/RN (posse em 02/02/03); Edmar Moreira - PL/MG (posse em 02/02/03); Iriny Lopes - PT/ES (posse em 05/02/03); José Mendonça Bezerra - PFL/PE, (posse em 13/02/03); Moisés Lipnik - PDT/RR (posse em 04/02/03).

<sup>8</sup> Deputado que não tomou posse em 01/02/2011: Carlinhos Almeida (PT/SP).

brasileiro leva em consideração a representação e o tamanho da população dos 26 estados e do Distrito Federal por levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia estatística (IBGE) para o calculo da regra da proporcionalidade, que nada mais é do que “o grau através do qual a proporção da população em relação às cadeiras legislativas varia segundo cada estado” (SAMUELS, 2007 , P.138) à medida que se estabelecem para cada um números mínimos (08) e máximos (70) de deputados federais. Este critério sobrevive sob o argumento de que os deputados federais representam, além de interesses nacionais, os interesses de sua *constituency*, ou seja, dos cidadãos de suas respectivas UF's, e portanto, do número de pessoas a eles ligadas.

Outro objetivo da proporcionalidade no Legislativo assenta-se na função de valorizar as minorias na Câmara, dando peso representativo maior a estados menores e economicamente subdesenvolvidos, o que faz com que Acre e Amapá, por exemplo, sejam sobre-representados na Câmara em detrimento de estados tradicionalmente desenvolvidos e densamente populosos, como São Paulo. Deste modo, ao analisar a proporcionalidade dos estados no Legislativo, Melo (2004, P. 271-275) escreveu que “o arranjo institucional em que se baseia a justiça federativa está no aumento artificial das bancadas de estados menos desenvolvidos como forma de manter o equilíbrio político e federativo do país e também garantir a estes representatividade”, sendo, portanto, “um mecanismo de compensação que permite aos estados menos populosos e de menor desenvolvimento econômico e social compensar seu déficit nessas áreas”.

A representação proporcional no Legislativo brasileiro, que teve seu início com a Constituição de 1934 e seu marco regulatório na Constituição de 1946, até hoje tem gerado múltiplas discussões, debates e abordagens de analistas de diversas áreas, com opiniões e conclusões diferentes. Estes estudos de desproporcionalidade são conhecidos pela literatura em ciência política como *malapportionment*, no qual destacam-se alguns autores e trabalhos que ocuparam-se em pesquisar a configuração de nosso federalismo brasileiro (ABRUCIO, 1998, RODDEN E ARRETICHE, 2004) e a desproporcionalidade na representação dos estados no Congresso Nacional (NICOLAU, 1997; REZENDE, 2001; MELO, 2004, SAMUELS, 2007 ).

Ao analisar as características do federalismo e da democracia, comparando federações que restringem ou ampliam seu poder de representação, Stepan (1999) concluiu que o arranjo da organização federativa influencia diretamente na alocação de políticas públicas de um país. Apesar do teor dessa discussão, alguns estudos vêm demonstrando que a representação



desigual dos parlamentares das UF's no Legislativo brasileiro também se estende à matéria orçamentária e à organização das bancadas estaduais dentro da CMO. Em seu estudo sobre a distribuição de cadeiras legislativas na Câmara, Samuels (2007, p.140) afirmou que a divisão de assentos entre os estados fornece subsídios para que aqueles que se encontram em posição de sobre-representação “possuam, desproporcionalmente, mais poder para afetar políticas públicas, especialmente a distribuição de recursos orçamentários” em relação a estados sub-representados. Nesse sentido, Melo (2004, P. 10-11), argumenta ainda que a representação dentro do legislativo brasileiro, aliados a outros fatores, vem contribuindo de forma direta para que a distribuição de recursos federais se dê de forma conflituosa, pois alguns estados estariam representados de forma exagerada.

Diante do multipartidarismo, das distorções da representação política, da distribuição bastante desproporcional dos assentos na Câmara dos Deputados e no Senado, e ainda, da prevalente política regional - característica das forças centrífugas atuantes no federalismo -, tudo isso gera um impasse na distribuição dos recursos federais, inclusive dificultando a cooperação. [...] O que se examina, então, é o que caracteriza essa interação na matéria orçamentária, reforçando a coalizão governamental e a governabilidade e contrastando estados e regiões populosas, urbanas e desenvolvidas com estados e regiões com menor população e menos desenvolvidas. (MELO, 2004, P. 10-11)

Somando aos argumentos acima descritos, Abrucio (1998) descreveu as que o processo decisório em nosso arranjo federalista é influenciado pelo tripé: sistema institucional; sistema político; sistema representativo. Para expressar, por exemplo, o poder de influência do Executivo frente às bancadas estaduais, recorreremos novamente à literatura de Melo (*op. cit.*), a qual infere que:

O apoio do Executivo às ações propostas pelas bancadas das regiões Nordeste e Centro-Oeste, em detrimento das ações propostas bancadas das regiões Sudeste e Sul indicam que o amparo aos graves desequilíbrios regionais e a criação de mecanismos que perpetuam a desigualdade política existente no sistema político brasileiro tem amortecido, mas ainda não mudado, o *status quo* na política e também na economia brasileira, muito embora o federalismo - variável importante na nova relação existente entre o Executivo e o Legislativo - proposto na nova Carta Constitucional tenha sido fortalecido com as novas proposições e a nova ordem institucional em matéria orçamentária. (MELO, 2004, P.11)

A extensão destes efeitos da representação proporcional na Câmara reflete-se, além do número de congressistas, no quantitativo de emendas de apropriação que cada bancada estadual tem direito. Conforme abordado no capítulo II, o Art. 47, § 1º, da Resolução nº 1/2006-CN estabelece que o número de emendas de apropriação que cada bancada pode

apresentar ao PLOA seja entre 15 a 20, que somadas às de remanejamento somam entre 18 a 23 emendas, como demonstra o quadro 06.

**Quadro 06**  
**Número de representantes e de emendas das bancadas estaduais**

BANCADA	Nº DE REPRESENT.	Nº DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL		
		APR.	REM.	TOTAL
AC	11	15	03	18
AM				
AP				
DF				
MS				
MT				
RN				
RO				
RR				
SE				
TO				
AL	12	16	03	19
ES	13			
PI	15			
PB	19			
SC	20			
GO	21			
PA	25			
MA	28			
CE	33			
PE	34			
PR	42			
RS	49			
BA	56	18	03	21
RJ	73			
MG	56	19	03	22
SP	73	20	03	23
<b>TOTAL</b>	<b>594</b>	<b>427</b>	<b>81</b>	<b>508</b>

Fonte: Elaboração própria

O quadro acima não deixa dúvidas que o número de cadeiras legislativas de cada estado na Câmara dos Deputados tem influência direta no número de emendas a que cada estado tem direito de apresentar à CMO. Nota-se que enquanto as bancadas dos estados da Região Norte (com exceção do estado do Pará) podem apresentar um máximo 18 emendas, bancadas importantes da região Sudeste, como Minas Gerais e São Paulo, por exemplo, podem apresentar 22 e 23 emendas respectivamente.

Outro ponto de debate sobre este tema diz respeito aos tipos de emendas orçamentárias e sua relação com os critérios de divisão de recursos segundo a proporcionalidade federativa através da chamada reserva de recursos. A criação desse tipo de reserva, estipulada pelos Arts.

52 e 57 da Resolução nº1/2006-CN, foi inserida na legislação orçamentária com o objetivo de redistribuir melhor o volume de recursos disponíveis entre as UF's. Para as bancadas estaduais, por exemplo, são destinados  $\frac{1}{4}$  das dotações da reserva de recursos às emendas de apropriação, que leva em conta ainda três cálculos para distribuir este volume financeiro aos estados, como: a) a média da população residente do estado; b) o cálculo do Fundo de Participação dos Estados (FPE), e; c) a média de atendimento das bancadas nos últimos três anos. Como veremos adiante, e em ordem, cada um desses cálculos influencia diretamente no atendimento do volume de dotações das emendas de remanejamento para cada bancada.

Sobre o critério da densidade demográfica, observa-se pela análise dos dados contidos no anexo 06 que, com base no cálculo da população estimada para compor este tipo de dotação para o PLOA de 2010, os estados mais populosos tiveram direito a quotas maiores deste recurso em detrimento de estados menos povoados. Deste modo, o anexo evidencia ainda que no PLOA de 2010, as bancadas dos estados da Região Norte ratearam para suas UF's apenas uma pequena percentagem da reserva de recursos que variou entre 0,33% e 3,88% do total deste tipo de verba, enquanto que outras bancadas, como Minas Gerais e São Paulo, ratearam respectivamente 10% e 21,61% do montante total, demonstrando que o atendimento desse tipo de recurso também é dado de forma a privilegiar estados maiores em detrimento de estados menores. É importante notar, no entanto, que apesar de São Paulo e Rio de Janeiro comportarem juntos praticamente 30% da população brasileira, estes estados não foram amplamente beneficiados pelo critério do cálculo populacional para a distribuição de recursos ao atendimento das emendas de apropriação, já que este cálculo corresponde tão somente a 10% do fisco total dos recursos dessas emendas, como demonstram o anexo 07.

Também pela leitura do Art. 57, § 1º, I, da Resolução nº 1/2006-CN, nota-se ainda que a participação dos estados é constitucionalmente fator de influencia na distribuição de dotações da reserva de recursos, uma vez que este artigo determina que a quota do Fundo de Participação dos Estados seja dada de forma proporcional para cada bancada estadual, conforme demonstra o anexo 04. Nota-se que em decorrência deste critério, enquanto Rio de Janeiro e São Paulo ratearam, respectivamente 1,5% e 1% dos recursos do cálculo do FPE, Acre, Alagoas e Amapá levaram uma média de 3,5% dos recursos, e ainda, que as bancadas da Bahia e do Ceará levaram, respectivamente 9,4% e 7,34% dos recursos do cálculo do FPE.

Finalmente, o atendimento de recursos para as bancadas estaduais nos últimos três anos influencia no cálculo da reserva de recursos das emendas de apropriação, como aponta o anexo 05 que calculou o atendimento ao PLOA para 2010. Através deste exemplo, não fica

forçoso concluir que o cálculo do desempenho das bancadas em cada triênio, que corresponde a 40% do fisco das emendas de apropriação, tende a fortalecer as bancadas que apresentaram nos últimos três anos um bom desempenho na aprovação de suas emendas, e na contramão, enfraquecer ainda mais aquelas cujo desempenho no mesmo período tenha sido baixo.

Finalmente, é importante notar, pela análise do anexo 07, que juntos, o cálculo do Fundo de Participação dos Estados e a média do atendimento das bancadas nos últimos três anos correspondem a 90% do cálculo para o atendimento da reserva de recursos das emendas de apropriação, enquanto que o cálculo da população estimada corresponde a apenas 10% do fisco do rateio destes recursos. Como pode ainda ser observado neste anexo para o PLOA de 2010, os estados de Minas Gerais, Bahia e Maranhão foram contemplados com um volume maior de recursos para financiar suas emendas de apropriação, enquanto que o Distrito Federal, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul levaram os menores volumes de recursos. Cabe ressaltar, no entanto, que estes critérios não são os únicos condicionantes dos valores destas emendas, e que as bancadas disputam ainda a considerável soma de recursos discricionários disponíveis, que constitui uma das principais disputas por recursos federativos da União.

Quanto ao Senado Federal, que não obedece ao critério da densidade populacional e mantém um número fixo de três senadores para todos os estados e para o Distrito Federal, a desproporcionalidade de representantes não impera de modo determinante como na Câmara. No entanto, esta forma de organizar a Câmara Alta também tem sido alvo de críticas por não refletir, por exemplo, a real densidade populacional das UF's, dando peso igual a estados com necessidades e características diferentes. Assim, o peso do cargo de senador tende a ser superior ao dos deputados em muitas proposições legislativas. Stepan (1999. P.21) concluiu que “os senadores brasileiros que representam apenas 8% do eleitorado ocupam mais cadeiras na Câmara Alta do que os que representam mais de 90% do eleitorado”. É o embate da contramão entre sub e super-representatividade intra-parlamentares.

Também quanto à forma do atual arranjo partidário no Legislativo, alguns autores argumentam que a proporcionalidade partidária, um dos requisitos para a composição da CMO, é também um fator de desproporcionalidade que beneficia os grandes partidos, e que segundo Nicolau (1997) influenciam na representação partidária dentro do Legislativo, uma vez que alguns partidos políticos concentram suas votações em determinadas circunscrições geográficas. Nesse sentido, Cintra (2007) argumenta que:

As normas do Congresso distribuem direitos parlamentares de maneira desigual. Alguns representantes tem postos que lhes permitem influir na agenda e nos resultados dos trabalhos, pela proposição de leis, determinação

do ritmo de tramitação de projetos e uso dos recursos coletivos para subsidiar lhes as atividades, enquanto a imensa maioria é massa anônima e desprovida de poder (CINTRA, 2007, P. 13)

Complementando esta visão, Pereira e Mueller (2002) afirmam que, dentre o rol de parlamentares do Congresso, são os líderes dos partidos que compõem a base de apoio do governo quem tem o controle sobre o processo de elaboração do orçamento com o apoio considerável da maioria no Legislativo. Para este autor, tomados individualmente, os parlamentares têm baixa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos e extrair benefícios. “A ação dos líderes partidários direciona os trabalhos legislativos para o plenário” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1998. P. 9). Quanto aos parlamentares de menor prestígio, cabe seguir a linha da sua liderança, pois sabem que teriam grandes chances de serem negligenciados em uma proposição qualquer. “Há fortes órgãos de direção dos trabalhos legislativos, como o Colégio de Líderes e a Presidência da Mesa, e a influencia do parlamentar individual na determinação da agenda torna-se mínima” (CINTRA, 2007, P.13). “Os parlamentares também dependem das lideranças para maximizar suas preferências em torno de políticas” (MIRANDA, 2010, P.220). Estes transcritos deixam claro que na apreciação de uma proposição legislativa, nos trabalhos dos demais parlamentares, reina a condição de dependência em relação às decisões dos seus líderes.

Sobre isto, cabe notar que pesquisas que se ocupam em estudar a representatividade das UF's no Legislativo tem se dedicado pouco em estudar estes efeitos especificamente dentro da CMO, materializados, por exemplo, na variação no número de emendas a que cada bancada tem direito de apresentar ao PLOA, bem como no número de parlamentares de cada UF nesta comissão. Guiados por esta deficiência, um de nossos principais objetivos neste trabalho consiste em averiguar empiricamente se as bancadas estaduais que possuem maior número deputados e senadores (ou seja, maior representatividade) na CMO, e que portanto possuem mais possibilidades de intervenção no PLOA através de um maior número de emendas de bancada, tem sido beneficiadas em relação às bancadas menores, no sentido de que tenham aprovado os maiores volumes de recursos que submeteram a esta comissão.

De todo modo, como o ambiente da CMO é decorado pela disputa por recursos escassos da rubrica de investimentos do orçamento anual, os atores que ocupam o papel privilegiado na representação dos interesses estaduais, como os coordenadores das bancadas (os quais a literatura ainda tem dado pouca atenção), somados aos cargos de destaque da CMO citados anteriormente, tem forte tendência a influenciar a disputa por recursos das emendas de bancada dos três instrumentos da legislação orçamentária (PPA, LDO e LOA).

#### 4.2.1– Emendas de bancada, critérios regionais e estratégicos de alocação de recursos

Sobre a temática da proporcionalidade das cadeiras legislativas que foi introduzida anteriormente, ficou claro que a distribuição de algumas quotas de recursos por estados dá-se forma difusa a cada LOA. Somados a este fator, os argumentos da Teoria da Escolha Racional que desenvolvemos no capítulo I tem se mostrado úteis para mensurar os sucessivos problemas de ação coletiva enfrentados pelas bancadas para tomarem decisões no Legislativo brasileiro. Ao estudar a coordenação federativa, na qual adjectivou de “armadilha da decisão conjunta” Palotti e Machado (2014), problematizaram o ambiente das comissões de articulação intergovernamental para a promoção de políticas públicas com o argumento de que:

O desenho institucional dessas comissões prevê composição partidária entre os entes federados e a regra do consenso para a tomada de decisão. Pode-se supor, neste contexto, que os elementos básicos de uma verdadeira “armadilha da decisão conjunta” estão postos: em um jogo de várias rodadas infinitas, com elevados custos de saída e decisões centrais, dependem da concordância de atores participantes com elevado poder de barganha, dado seu poder de veto sobre qualquer proposta que não lhes agrade. (PALOTTI E MACHADO, 2014, P.432)

A partir deste exposto, e seguindo a linha de pensamento proposta por Figueiredo e Limongi (2008), na apreciação e distribuição regional dos recursos, percebe-se que há dois aspectos a considerar: 1) a correção das desigualdades regionais e de renda (que é um objetivo perseguido pela União), e; 2) os critérios políticos estabelecidos entre os membros envolvidos na descentralização dos recursos federais. Para estes autores, estes dois aspectos estão inevitavelmente correlacionados, pois a correção das disparidades regionais está interligada à disputa política entre as bancadas estaduais, criando um ambiente de disputa por recursos limitados, onde o desempenho dos parlamentares torna-se, então, fundamental.

As bancadas estaduais podem ser mais ou menos eficientes na reivindicação de recursos escassos, seja no ambiente congressional, seja pela incorporação de suas demandas à proposta enviada pelo Executivo. Ou seja, a disputa entre as bancadas por recursos não pode ser dissociada da composição partidária de cada uma delas, uma vez que essa composição indica um maior ou menor alinhamento com o Executivo e as pressões que exercem sobre ele para que suas prioridades sejam incorporadas à proposta do Executivo e preservadas - quando não reforçadas – ao longo da tramitação legislativa. (FIGUEIREDO ELIMONGI, 2008, P. 64)

Além do que foi exposto no transcrito acima, Figueiredo e Limongi (*op. cit.*) argumentam que a distribuição dos recursos pelas bancadas estaduais passou a ser

regulamentado pelo Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE), o qual tornou-se importante para regular os conflitos entre as bancadas estaduais. As alterações adotadas por este comitê afetaram, por exemplo, a identificação e a estimativa de receitas à medida que disciplinaram a distribuição regional de recursos apresentados, que tendem a ter um viés partidário muito forte.

Os influentes da legislação orçamentária apontados por Figueiredo e Limongi vão de encontro a outro grupo de estudos relacionados ao federalismo fiscal (SOUZA, 2003; RODDEN E ARRETCHE, 2004). Estes últimos autores argumentam sobre o peso das unidades federativas na alocação de recursos da União. O discurso apontado em seus estudos leva em consideração a idéia de que na disputa por recursos da União, tem peso forte a influenciada das alianças que o governo federal estabelece com suas as coalizões estaduais, que tendem a receber mais volumes financeiros *per capita* em relação aos outros estados.

Por todo este apanhado bibliográfico que utilizamos, parece então não haver celumas sobre o argumento de que as regras regimentais e os cargos estratégicos da CMO influenciam nas decisões de recursos orçamentários, e que a atuação das relatorias geral e setoriais, do presidente da CMO e das lideranças partidárias, são altamente estratégicas durante a elaboração da agenda de investimentos, sendo estes cargos visados tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo. Também os argumentos de que as resoluções implementadas na CMO produziram constrangimentos institucionais aos interesses personalistas dos parlamentares tem sido bastante sustentados na literatura. Estas abordagens, que possuem boa base de sustentação nas bibliografias anteriormente citadas, constituem-se como argumento consistente e de comprovação empírica, o qual tem promovido duas principais perspectivas explicativas sobre a origem e os motivos que levam os atores políticos a agirem de modo personalista; uma com foco na arena institucional e outra com foco na arena eleitoral.

A maioria das pesquisas apontam a arena eleitoral como a principal motivadora de comportamentos estratégicos. “A principal fonte de conflitos do sistema político brasileiro não advém das relações entre os poderes, e sim de clivagens político-partidárias” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008, P. 14). No entanto, pelo que já foi exposto anteriormente, a arena institucional não pode ser subjugada à arena eleitoral. Basta lembrar que mesmo com as sucessivas resoluções aplicadas à legislação orçamentária, persistiu ainda o comportamento particularista dos atores envolvidos na aplicação desta lei. Aliás, pode-se até argumentar que as mesmas resoluções mencionadas anteriormente fizeram evoluir o modo de atuação estratégica dos atores envolvidos na construção do PLOA, aprimorando sua intervenção e

adequando-as às respectivas atuações frente aos constrangimentos produzidos pelas novas resoluções e regras regimentais que operam seus trabalhos.

Estes argumentos ganham sustentação quando se nota, por exemplo, a grande ênfase com que a literatura tem tratado a política orçamentária brasileira, concebida como fruto do ambiente político-partidário e institucional do Congresso Nacional, ambientados às características peculiares de nosso presidencialismo de coalizão. Notadamente todo este arranjo acarretou consequências que foram sentidas fora do círculo institucional da Comissão Mista de Orçamento e mesmo do Congresso Nacional. Os sucessivos escândalos que vieram à tona na década de 90 e em anos posteriores acumularam ao longo dos anos agudas crises de credibilidade e confiabilidade da população no cenário político brasileiro, em especial no Congresso Nacional, que em 2014, teve seu índice de confiança abaixo de 30% segundo pesquisa do IBOPE, o que exigiu cada vez mais o aperfeiçoamento de leis mais rígidas como forma de “limpar” a imagem desta instituição.

Em detrimento da baixa confiança da população no Congresso Nacional, uma das principais respostas dadas a toda esta “entropia” na imagem do surgiu com a criação da Lei Complementar nº. 131, de 27 de maio de 2009, a qual determina a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além ainda dos incentivos oriundos da Lei de Acesso à Informação (LAI), que tornou o processo orçamentário mais límpido no que diz respeito à divulgação e ao acesso de informações em tempo real à sociedade, a participação popular e o acompanhamento das votações ocorridas em plenário, bem como da tramitação legal de projetos de lei nas comissões e no plenário do Congresso por meio de vários meios eletrônicos, como as TV’s Câmara e Senado.

Resumindo todos os argumentos levantados nesta sessão dedicada à CMO, suas regras e cargos de influência (Relator Geral e Setoriais, presidente da comissão e colegiado de líderes partidários) e as formas estratégicas e de representação das bancadas, é sólido portanto sustentar a idéia de que em presidencialismo de coalizão, esta comissão sofreu sucessivas intervenções legais visando controlar comportamentos particularistas, oriundos também das próprias arenas institucional e política, as quais a literatura empiricamente demonstrou influenciar na equidade decisional dos recursos orçamentários. As relações Executivo-Legislativo, tal como abordado no capítulo III, e as influências dos ambientes institucional e partidário, não só estão presentes na CMO, como tem a capacidade de determinar os rumos da tramitação orçamentária.



### 4.3–RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO NA TRAMITAÇÃO DO PLOA.

Como vimos no capítulo III, Santos (1997) expôs o conceito de governabilidade com predominância do Executivo no ambiente do presidencialismo de coalizão brasileiro. Em perspectiva orçamentária, governabilidade faz menção aos poderes constitucionais proativos do Executivo para ter o controle do processo de elaboração do Orçamento da União e consecutivamente implementar com sucesso sua agenda de prioridades. Dito de maneira sintética: no Brasil, governabilidade significa o sucesso da agenda orçamentária do Executivo. No sentido de que a governabilidade associa-se à concentração de poder institucional, esse termo caracteriza também o governo do presidente como o de um Executivo forte e amparado por incentivos legais. Em estudo posterior, Santos (2003) argumentou que o fortalecimento do Executivo e os consecutivos conjuntos de medidas que facilitam a aprovação das intenções do presidente na produção legislativa originaram-se na Constituição de 88.

Em contrapartida às vantagens conferidas ao Executivo, outras medidas adotadas pela Constituição de 88 (principalmente referente ao Art. 166), limitaram o Congresso Nacional em interferir na legislação orçamentária. De maneira semelhante à abordagem descrita, outros autores (FIGUEIREDO E LIMONGI *op. cit.*; PEREIRA E MUELLER *op. cit.*; SOUZA *op. cit.*; AMORIM NETO *op. cit.*; MIRANDA *op. cit.*; GOMES *op. cit.*) vem amplamente discutindo as características e as conseqüências do poder do Executivo sobre as fragilidades de um legislativo “passivo” à matéria orçamentária. Melo (2004, p. 71) concluiu que, “ainda que legítima, a limitação do Legislativo no orçamento é inferior quando comparado a períodos democráticos anteriores a Constituição de 88, como por exemplo entre 1946 a 1964, onde os parlamentares tinham mais maleabilidade e proeminência para influir”. Por esse ponto de vista, enquanto o Executivo obteve ampla margem de liberdade no Pós 88, os parlamentares ficaram “amarrados” para interferir na definição dos investimentos públicos.

Em uma via de ação/conseqüência, na matéria orçamentária um Executivo forte é resultado de um Legislativo fraco. Esta ilustração fica evidente quando se nota, por exemplo, os recursos importantes que podem ser utilizados pelo presidente como moeda de troca com membros do Congresso (notadamente cargos no governo federal às lideranças partidárias e liberação de recursos aos demais parlamentares) e as parquezas para iniciar e finalizar o processo legal de construção do PLOA, em detrimento da pequena margem de liberdade do Legislativo para inferir no orçamento. Vejamos detidamente cada uma estas características a seguir.

#### 4.3.1– Incentivos institucionais e governabilidade

Pelo curso natural das proposições legislativas referentes à matéria orçamentária, o Executivo, através dos seus ministérios e agências, formula metas, encaminha ao congresso para ser emendada e quando do seu retorno, sanciona ou veta as propostas realizadas pelo Legislativo. Este ciclo diz respeito à síntese da tramitação dos PL's referentes ao PPA, a LDO e a LOA, editados pela Constituição de 88. Este tipo fluxo processual tem sido apontado como um dos mecanismos que facilita ao Executivo conquistar a governabilidade e aprovar sua agenda de investimentos, conforme amplamente discutido anteriormente. Na visão de um Executivo forte, como diagnosticou Figueiredo e Limongi (1998, P.7), “Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos, e desta forma, induzir parlamentares à cooperação”.

Este tipo de fluxo processual da legislação orçamentária tem sido caracterizado como um limitante na atuação dos parlamentares (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009), pois ainda que o Legislativo tenha ampliado seu grau de atuação através da Constituição de 88, a sua participação em determinadas matérias (como a orçamentária) estabeleceu-se de forma limitada, principalmente porque houve incentivos constitucionais para o Executivo iniciar e finalizar diversas matérias legislativas de caráter não-orgânico. Estas matérias, fecundadas no exclusivo círculo de preferências do Executivo, permite a este poder direcionar as pautas de diversas proposições legislativas de maneira estratégica do ponto de vista político-eleitoral, enquanto que o Congresso permanece apenas na capacidade de emendar estas proposições. Conforme argumentam Pereira e Mueller (2002), mesmo que alguns parlamentares trabalhem para que suas políticas sejam inicialmente incorporadas aos macroprogramas dos planos do governo, a grande maioria limita-se a emendar a proposta que constitucionalmente não podem intervir no ato da sua construção.

Este poder do Executivo nota-se logo da elaboração do PPA, da LDO e da LOA. Enquanto o presidente tem o poder exclusivo de formular a pauta destas leis e editar as prioridades que nortearão a agenda orçamentária (o que favorece, por exemplo, que os temas mais frequentes no total geral de leis sejam de sua preferência), o Legislativo age apenas depois de o Executivo ter iniciado a legislação, e ainda sob a restrição de influir em uma pequena parte do todo orçamentário. Para Pereira e Mueller (2002), esta ordem de normas constitucionais são um dos muitos artifícios que resguardam as preferências do Executivo e colocam fora do alcance dos parlamentares outros papéis importantes do processo orçamento.

O Congresso fica, portanto, fora da pauta de formulação das prioridades do orçamento e atua apenas de modo *ex post* nesse tipo de política.

O Executivo também é o responsável por aprovar (sancionar) as três leis orçamentárias a que se refere a atual Constituição, além de poder vetá-las total ou parcialmente. Como na realidade dos fatos é o Executivo “quem dá a palavra final” da LOA, esta prerrogativa somaria ao presidente tranquilidade para ratificar àquelas suas preferências de investimentos inicialmente elaboradas, mesmo que estas tenham “saindo” do seu campo de intervenção e ido parar nas mãos do Legislativo. O presidente sabe que é ele quem dará a última palavra na lei orçamentária e não teria motivos para temer as modificações que os parlamentares tenham feito quando da passagem pelo Congresso. Além disto, as lideranças de sua base de apoio no Congresso trabalhariam em seu benefício no sentido de minimizar uma possível mudança em seu plano de investimentos, à medida que disciplinariam os parlamentares a votar os projetos de acordo com preferências dadas.

Ainda sobre as vantagens do Executivo, o presidente da República possui o poder de modificar o projeto orçamentário que submeteu ao Congresso Nacional mediante a abertura de créditos orçamentários adicionais, o qual propõe a reestimativa de receitas, adicionando novas fontes de recursos, que podem ser incluídas no projeto de lei orçamentária em qualquer dia do ano. Somando estas vantagens, o Executivo pode também contingenciar gastos orçamentários da rubrica de investimentos ao longo dos anos em que o orçamento é executado. A realidade desta prerrogativa é a de que nem sempre uma emenda, uma vez aprovada pela CMO e sancionada pelo presidente da República, tenha a total garantia de que realmente será executada no ano seguinte. Trataremos da temática do contingenciamento mais adiante.

Apesar da retomada dos poderes do Congresso Nacional garantidos pela constituição de 88, a capacidade de controle horizontal dos parlamentares além de ter um caráter *ex post*, resume-se apenas à intervenção em determinadas áreas, pois “o Congresso brasileiro tem a prerrogativa formal de interpelar autoridades e requerer informações de documentos, mas pouca ou nenhuma capacidade de afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais” (LEMOS, 2007, P.52). Além de o legislativo participar apenas de determinadas partes da montagem da peça orçamentária, seu poder de *accountability* mostra-se pontual e limitado.

Por esta infinidade de abordagens levantadas por cientistas políticos, a percepção de que o Executivo tem a dominância na agenda orçamentária já se constituiu como parte dos

argumentos e propostas de abordagem da literatura consolidada. Assim, aglutinando estas abordagens anteriormente apresentadas no que diz respeito à força e o sucesso do chefe do Executivo, o quadro 05 resume as principais prerrogativas constitucionais conferidas ao presidente da República conhecidas como poder de agenda, as quais o permitem exercer considerável margem de controle da legislação orçamentária.

**Quadro 07**  
**Parquezas do presidente na legislação orçamentária**

INICIATIVA DE PROPOR LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PREROGATIVA DE APROVAR, VETAR <sup>9</sup> OU CONTINGENCIAR EMENDAS
PODER DE ADICIONAR CREDITOS FINANCEIROS EXTRAS AO ORÇAMENTO
CONTROLE SOBRE COMO E QUANDO AS EMENDAS SERÃO EXECUTADAS

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar este quadro, fica nítido que à medida que as prerrogativas constitucionais garantem vantagens ao Executivo, menos força e proeminência tem o Legislativo no ambiente do presidencialismo de coalizão orçamentário brasileiro. Também da análise do capítulo anterior sobre o poder de agenda do governo através das abordagens estabelecidas pelas bibliografias e as parquezas acima estabelecidas no quadro 01, elencamos as principais desvantagens encontradas pelos parlamentares para manter a autonomia de suas preferências em relação ao poder de agenda do Executivo. Apontamos as cinco principais desvantagens, quais sejam:

- 1) Pelas regras constitucionais, a participação do Congresso na legislação orçamentária dá-se quase que somente pela aprovação de emendas da rubrica de investimentos, ficando os parlamentares apenas na condição de propor alterações a esta pequena fatia do orçamento através de emendas (e ainda na perspectiva destas serem executadas pelo Executivo);
- 2) Do total da receita financeira, os investimentos a serem realizados através de emendas ocupam um volume muito pequeno (média de 1,5% de todas as despesas orçamentárias anuais), levando a considerar que o legislativo participa apenas de uma parcela irrisória de toda a política orçamentária;

<sup>9</sup> Sobre o veto presidencial, cabe outra observação levantada por Souza (2003, p. 356): “Outro fator de relevância diz respeito à capacidade do presidente da República de vetar emendas, direito raramente exercido. Por quê? Vetar emendas pode ser um desgaste antecipado para o presidente, já que o orçamento é uma peça indicativa e não compulsória de gasto, o que desloca para a esfera do governo federal o próximo estágio da negociação, o da liberação das verbas”.

- 3) A LOA é uma lei orçamentária de caráter meramente autorizativo e não compulsório. Isto significa que embora a aprovação da lei seja efetivada, não significa que as dotações aprovadas sejam realizadas, pois ainda que o Executivo necessite da aprovação do legislativo para efetuar qualquer gasto orçamentário, não é obrigado a realizar todos;
- 4) As prerrogativas constitucionais conferidas ao Executivo “engessam” as ações de um legislativo “carente”, que precisa do aval do governo para ver aprovadas suas preferências políticas;
- 5) A divisão de recursos orçamentários não obedece a uma lógica inteiramente localista inteiramente subjugada aos interesses particularistas dos parlamentares, mas se realiza de acordo com prioridades previa e posteriormente estabelecidas pelo Poder Executivo.

A análise destes cinco pontos nos leva a reiterar nossos argumentos de que em política orçamentária, durante a agenda de políticas públicas, o Legislativo configura-se como uma instituição cuja influência é demasiada limitada em relação ao Executivo. A parcela do orçamento que o Legislativo pode influir é antes de tudo controlada pelo Executivo, sendo que os parlamentares pouco podem modificar da proposta original, limitando-se apenas a atuar em uma parte do orçamento (a parte dos investimentos), tendo ainda de lidar com a realidade de que recursos disponíveis são minguados quando comparados ao montante total de recursos anuais.

Contudo, não se pode tomar como sinônimo da limitada capacidade de o Legislativo em influir no orçamento a idéia de que esta pauta de investimentos não se apresenta como importante para este poder. Aliás, os recursos orçamentários oriundos da rubrica de investimentos tem se mostrado altamente relevante para ambos os poderes (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2008), caso assim não fosse, não seria motivo de tantos acordos e disputas políticas por esta pequena quota do orçamento da União. Para estes autores, é somente através dos gastos de investimentos que o Executivo e o Legislativo podem realmente atuar de forma concorrente, uma vez que os demais gastos são comprometidos com despesas compulsórias. Portanto, é principalmente nesta parte do orçamento da União que se evidenciam as consecutivas negociações e barganhas políticas em torno dos recursos limitados da GND de investimentos.

#### 4.3.2– A barganha orçamentária

Como introduzimos no capítulo III, no decorrer do processo orçamentário, uma das formas que o executivo usa para conquistar sua governabilidade é através da barganha política. Como o presidente possui as prerrogativas constitucionais anteriormente descritas e recursos caros aos parlamentares, estes últimos estariam seduzidos a dar apoio no Congresso àquelas matérias do interesse do governo em troca da liberação de recursos com mais facilidade, compondo assim um jogo de punição/recompensa entre os atores das duas instituições. Corroborando esta visão, Pereira e Mueller argumentam que:

[...] em face do arcabouço institucional, não admira que alguns parlamentares votem sistematicamente nos projetos do governo, porque sabem que tal comportamento aumenta a probabilidade de os seus pedidos serem atendidos pelo chefe do Executivo. Por outro lado, parlamentares que não acompanham com tanta frequência as preferências do governo têm menos possibilidades de implementar programas e também projetos que beneficiem o seu eleitorado (PEREIRA E MUELLER, 2002, p.274).

Neste tipo de argumento, utilizando esta parquiza constitucional para controlar a liberação das emendas em troca de apoio político, o Executivo “amarra” a atuação dos parlamentares. O Executivo pode, por exemplo, facilitar a aprovação de políticas públicas oriundas das emendas orçamentárias às localidades onde o seu partido ou a sua base de apoio atuam. Após a redemocratização o que se viu foi que os parlamentares que fazem parte da base de apoio do presidente, com raras exceções (no governo do presidente Collor, por exemplo) constituíram maioria no Congresso Nacional na perspectiva de colher os benefícios que não teriam se formassem parte da oposição ao governo.

É importante argumentar ainda que as prerrogativas conferidas ao Executivo não se limitam às datas estipuladas pelo calendário orçamentário anual. Isto infere dizer que não é somente durante o processo de elaboração do orçamento que o Executivo detém um alto poder de controle, mas também antes e após a aprovação deste. Pereira e Mueller (2002, P. 269), argumentam que as negociações sobre emendas orçamentárias começam antes mesmo de o PLO ser encaminhado ao Congresso para ser emendado, isto porque “parlamentares, principalmente os de maior prestígio político, recorrem às suas redes políticas de influencia e gabinetes ministeriais para incluir projetos de seu interesse na proposta do governo a ser votada no Congresso, fazendo assim, constar seus pedidos já no projeto orçamentário inicial”.

Como introduzido na sessão anterior, o presidente conta também com a parquiza de “escolher” quais emendas serão executadas e quais serão contingenciadas, podendo utilizar este poder para ameaçar parlamentares indisciplinados e opositores. Além desta conclusão

sobre o sucesso do Executivo apontada pelos autores anteriormente citados, outros trabalhos empíricos dissertam de modo semelhante. “Se a emenda aprovada contrariar seus propósitos, o Executivo poder recorrer ao veto parcial, como de fato o faz com alguma frequência” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2011, p.13). Notadamente, o presidente poderá clivar àqueles projetos que não compatibilizam com as prioridades da sua agenda, penalizado parlamentares, por exemplo, com o atraso na liberação de recursos. Sobre estes argumentos, os resultados empíricos dos estudos de Pereira e Mueller (2002) apontam para a conclusão de que:

[...] no processo de elaboração do orçamento no Brasil [...] o governo mantém rígido controle. Normas e procedimentos institucionais garantem que o Executivo não corra o risco de ter sua proposta orçamentária desfigurada pelos congressistas. O presidente não só pode vetar as mudanças indesejáveis impostas pelos parlamentares ao projeto original, como tem à disposição uma série de instrumentos institucionais e vantagens informacionais que lhe permitem guiar em segurança a tramitação do orçamento pelo Congresso. (PEREIRA E MUELLER, 2002, p.294).

A realidade desta conclusão é que muitas emendas aprovadas nas LOA's vêm tendo os seus recursos “segurados” pelo presidente, mesmo depois de aprovadas na lei orçamentária. Um exemplo de todo esse poder do Executivo se viu recentemente quando o governo da Presidente Dilma Rousseff, através do Ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciou o “bloqueio de R\$ 13,3 bilhões do total de R\$ 19,7 bilhões previstos para as emendas parlamentares ao orçamento de 2014” (CÂMARA, 2014).

Também pela possibilidade de o presidente pedir a abertura de créditos adicionais em qualquer parte do ano, o processo de negociação das emendas nem sempre tem início concomitantemente com implementação da tramitação da legislação orçamentária e não termina com a aprovação desta pelo presidente. Não fica exagerado, portanto, afirmar que a agenda orçamentária constitui-se em um ciclo de negociações sequencial e interminável de interação entre Executivo e Legislativo. Por todo este poder quase que perpétuo do Executivo, seria natural esperar algum tipo de reação dos parlamentares.

Diante de um Executivo forte, o que se tem notado é que o Legislativo não constitui-se como um ator passivo ou mesmo impotente em relação a agenda do Executivo reagindo com os recursos que tem. Também as pesquisas do presidencialismo de coalizão tem tido o trabalho de elencar quais possíveis estratégias os parlamentares vem utilizando para modelar o orçamento e favorecer suas preferências. O que se tem divulgado pelas pesquisas orçamentárias é que o Congresso utiliza os mesmos incentivos institucionais que o fragilizam

através da lógica da ação coletiva, principalmente para materializar suas preferências através das emendas coletivas.

Como anteriormente introduzido, no período anterior a 1995, imperava a preferência pelas emendas individuais e não havia limites sobre números e de valores apresentados pelos parlamentares para comporem seus planos de investimentos. Isto mudou com a Resolução nº 02/95-CN, que trouxe como consequência maior sistematização do processo orçamentário com o estabelecimento de um teto máximo para o valor financeiro das emendas individuais (o que não aconteceu com as emendas de caráter coletivo) e o favorecimento do coletivismo em detrimento do individualismo (ou mesmo do partidarismo, já que, a exemplo das emendas de bancadas, há a união de parlamentares de partidos diferentes atuando regimentalmente de forma coordenada).

Assim, a ação coletiva seria também uma resposta aos amplos poderes do Executivo e uma importante arma com a qual os parlamentares (incluindo aqueles que fazem parte da coalizão de governo) contariam para fazer aprovar de maneira mutua suas políticas. Esta tática é conhecida na Ciência Política como *logrolling*. Sobre esta prática, para Gomes, (2013, P. 50), “cedo ou tarde, os parlamentares percebem que o sucesso de propostas individuais demanda apoio coletivo, incluindo o apoio dos partidos políticos, de membros de comissões temáticas, de frentes parlamentares específicas e, se for o caso, da coalizão de governo”. O argumento defendido por Santos (1997) que fortifica essa sentença é o de que torna-se oneroso ao executivo conquistar e manter uma base de apoio em um congresso tão fragmentado e particularista como é o brasileiro. Na perspectiva de Souza (2003), a organização coletiva constitui-se como uma arma forte contra o Executivo, pois este teria de recompensar um maior número de parlamentares para ver seu projeto de políticas implementadas, o que acabaria sendo mais oneroso do que “ceder” àquelas preferências colocadas pelos parlamentares do Congresso nas matérias que pode influir. Estes seriam os custos que o presidente tem de arcar para poder adquirir a governabilidade.

O resultado destas medidas, apontado por Pereira e Mueller (2002) foi que as emendas coletivas passaram a ter mais chances de aprovação porque possuem a força e o apoio, não só de indivíduos, mas de um grupo que chegou a um acordo coletivo, chances estas derivadas daqueles incentivos institucionais implementados no pós Resolução nº2/95-CN. Isto demonstra que, ainda que parlamentares tenham como meta formular suas políticas de modo personalista, sabem que não podem agir isoladamente, pois até mesmo aqueles políticos de alto prestígio dentro do Congresso Nacional e familiarizados com os atalhos informacionais



encontram barreiras para fazer aprovar suas preferências. Resumindo: contrabalanceando a vantagem do Executivo em controlar determinados rumos da agenda, os parlamentares agem de maneira coletiva para barganhar seus interesses, habitualmente em votações estratégicas e na implementação de emendas orçamentárias de caráter coletivo.

Mesmo com estes argumentos a favor da atuação coletiva, não se deve olvidar, no entanto, da existência e do peso que as emendas individuais ainda exercem na vida dos parlamentares. Como mencionado no capítulo anterior, um grupo de estudos (SANTOS, 1997; AMES, 2001; PEREIRA E MUELLER, 2002; CARVALHO, 2003; PEREIRA E RENNÓ, 2007) argumentam a simpatia dos parlamentares por políticas individualistas, similares àquelas características apontadas pelas teses da conexão eleitoral e do voto personalizado. As emendas individuais tem um caráter mais personificado se comparadas às emendas coletivas, o que certamente produziria poucos efeitos na imagem de trabalho do parlamentar frente ao controle vertical do seu eleitorado.

Neste sentido, os efeitos ocorridos na esfera eleitoral produziram consequências também na arena parlamentar e, sem exageros, nas instancias executiva e legislativa. Sobre o “carinho” dado às emendas individuais, o teto dos pareceres aprovados pelos relatores estipulando o valor financeiro máximo destas emendas aumentaram significativamente nos últimos anos. Entre 2004 a 2012, o valor de emendas parlamentares individuais subiu quase quatro vezes, passando da cota de R\$ 2,5 milhões para R\$ 15 milhões. O Portal Contas Abertas, cita o argumento do cientista político da Universidade de Brasília, Octaciano Nogueira, sobre o consecutivo aumento no valor das emendas individuais:

Não acredito que por iniciativa própria os parlamentares diminuam o ritmo de crescimento desses valores. Eles dificilmente vão perder uma prerrogativa como essa. Ninguém abriria mão, principalmente no parlamento. (PORTAL CONTAS ABERTAS, 2014).

Sobre o comportamento personalista dos parlamentares e sua relação com a aprovação de emendas orçamentárias, preocupados com a reeleição, parlamentares utilizam as emendas como caminho para a manutenção da vida política. Notadamente o caminho por eles materializado é utilizar as emendas individuais como um instrumento clientelista de transferência de recursos às localidades específicas que avaliam como relevantes para o seu futuro eleitoral (SOUZA, 2006). Assim, os parlamentares poderiam patrocinar suas imagens à medida que transferissem os recursos de investimentos às suas bases eleitorais de onde foram eleitos, formando assim o seu palanque para a divulgação dos seus trabalhos enquanto representante.

Também ao avaliar o cenário brasileiro como clientelista, este autor (SOUZA, 2006, P. 141) interpretou que os parlamentares brasileiros, impossibilitados em atender demandas muito diversificadas e geograficamente dispersas, procuram reduzir o espaço de atuação para garantir maiores retornos eleitorais a longo prazo. Argumenta este autor que “a atividade preferencial do parlamentar é direcionada para ações que o habilitem a controlar determinados recursos que possam ser canalizados para suas bases eleitorais de forma a aumentar as chances de ser reeleito”. Notadamente, este incentivo à atuação individual por parte dos parlamentares é motivada pelas atuais regras eleitorais, cujo voto é proporcional e de lista aberta. “Como dependem dos votos recebidos em seu nome, cada parlamentar tomaria decisões considerando o seu, e apenas o seu, eleitorado. Todos visariam beneficiar seus redutos recorrendo ao mesmo tipo de política, ‘entregando’ a eles benefícios tangíveis” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008, P.151).

Como abordamos no capítulo I do nosso trabalho, qualquer que seja a motivação dos atores políticos envolvidos no processo de elaboração do orçamento anual, ela será sempre baseada em incentivos pessoais, pois interpretamos que o objetivo dos parlamentares é, antes de tudo, o seu sucesso pessoal na vida política. As atividades desenvolvidas pelos parlamentares levam em conta os *inputs* e *outputs* da vida pública formuladas, pois “os parlamentares são todos iguais. Todos tem os mesmos interesses” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2009, P.79).

Em perspectiva diferente, Neto e Santos (2002) são contrários a tese do voto pessoal no cenário político brasileiro. Ao analisar os fatores que induzem o comportamento dos legisladores nos sistemas presidencialistas, estes autores argumentam que o Congresso Nacional não produz os incentivos institucionais para que os políticos apóiem suas carreiras exclusivamente sob vínculos pessoais e partidários, seja em relação ao seu reduto eleitoral, seja na sua relação com o próprio Executivo. Estes autores concluíram, através de pesquisa cuja amostra analítica compreende os anos entre 1985 a 1999, que nas políticas desenvolvidas pelo Congresso Nacional prevalecem àquelas de caráter nacional, e não paroquial como defende a outra proposta de abordagem. Como defensores da tese da promoção de políticas de abrangência nacional, os autores apontam as regras institucionais e as influencias das lideranças partidárias em fazer com que parlamentares trabalhem de acordo com as políticas de seu partido o seu ponto forte nesta argumentação.

O comportamento personalista também é fortemente controlado pelas lideranças partidárias. Além de representar e resolver os problemas da ação coletiva, os líderes dos

partidos políticos seriam também aqueles que reduziriam as oportunidades dos parlamentares de seu bloco para agirem de forma personificada. Esta premissa tem apoio também nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999) que interpretam que:

O controle de agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso das iniciativas individuais dos deputados. Reduz também a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. Não porque inexistam os incentivos para sua adoção ou porque os deputados tenham assimilado normas contrárias a esse tipo de estratégia. Os líderes são capazes de reduzir as oportunidades para o comportamento individualista e oportunista (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 10).

Em estudo posterior ao do transcrito acima (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2002; 2011) estes autores complementaram esta a visão de Neto e Santos (*op. cit.*) afirmando que não existem incentivos institucionais no Congresso Nacional para que parlamentares apóiem suas vidas políticas unicamente sob os trabalhos personalistas. Parece então que os comportamentos individualistas dos parlamentares tem seu ponto de influencia gerados por incentivos eleitorais, e não institucionais, o que acabaria transformando as relações entre o Executivo (presidentes, ministros) com o Legislativo (deputados e senadores) num processo contínuo de barganha institucional por recursos escassos.

#### 4.3.3– Governabilidade, barganha e emendas de bancada

Pelo que já foi abordado anteriormente, o resultando de um Executivo com auto grau de autoridade e que conta com tantos recursos e instrumentos constitucionais se materializa no alto índice de aprovação de diversas proposições legislativas e preferências por ele elaboradas e na disciplina dos congressistas. Para Miranda (2008, p. 21) esta disciplina “seria incentivada pela dependência entre parlamentares e o chefe do Executivo, uma vez que a realização das políticas preferidas pelos primeiros dependeria da discricionariedade do segundo, e a sobrevivência deste, da confiança dos partidos”. É de se esperar portanto que os parlamentares que fazem parte dessa base de apoio estariam “um passo a frente” em relação àqueles que fazem oposição ao governo no Congresso. Como introduzido anteriormente, os parlamentares que fazem parte da oposição, seriam constantemente penalizados pelo governo, por exemplo, com o atraso na liberação dos recursos orçamentários, prática conhecida como contingenciamento de emendas, que, somados as “armas” anteriormente mencionadas que o presidente da república possui, é também uma forte ferramenta de barganha política.

Ditado pelo Decreto nº 21 de 1991 e fixado pelo Art. 9º da Lei nº 101, de 2000 (LRF), o chamado contingenciamento de emendas orçamentárias é uma das ferramentas que o Poder Executivo dispõe para “segurar” a liberação da parcela daqueles recursos aprovados para

serem implementados naquele exercício financeiro subsequente ao da sua aprovação. “A limitação orçamentária e financeira (contingenciamento) é operacionalizada por decreto impondo-se limites globais para o conjunto de projetos, atividades e operações especiais a cargo de cada órgão (ministério) ou unidade orçamentária (no caso da Presidência da República e das Transferências). Cabe a cada Ministro ou Secretário selecionar os programas e ações que serão atingidos” (CMO, 2014).

O contingenciamento de uma emenda funciona quando o Executivo impõe limites aos gastos autorizados pelo Congresso, bloqueando as dotações orçamentárias e colocando-as na rubrica “Restos à Pagar<sup>10</sup>” e assim, impedindo a implementação das emendas no período em que foi aprovado seu empenho. O contingenciamento pode ser decretado pelo presidente por dois motivos: 1) pela necessidade de contenção de despesas, imprevistos econômicos ou arrecadação insuficiente àquela anteriormente prevista, e; 2) por interesses de ordem político-partidária do Executivo.

O que se tem notado é que o governo utiliza os dois motivos para retardar a liberação de emendas parlamentares. Para ilustrar dois exemplos, quando da crise econômica mundial ocorrida 2009, o governo do então presidente Lula precisou contingenciar 21,6 bilhões de reais em relação ao valor estimado da receita da LOA. Sentindo o governo o efeito da crise na previsão da receita, o contingenciamento foi utilizado como medida extraordinária de contenção dos gastos discricionários (excluindo os gastos com previdência, pagamento de pessoal e manutenção da máquina pública) (GONTIJO, 2010). De outra forma, em 2003 a Nota técnica Conjunta nº02/2003-CN concluiu que a análise entre os montantes contingenciados neste ano e os valores acrescidos pelo Congresso Nacional por meio das emendas apontaram que “o critério básico utilizado na definição dos cortes foi neutralizar as ações incluídas na tramitação do orçamento no Poder Legislativo”. Também durante o Governo Dilma, a expectativa para o contingenciamento de emendas ao orçamento de 2013 (que previu um corte entre R\$ 25 bilhões a R\$ 45 bilhões) mostrou claros indícios de que o real motivo para se conter gastos teve motivação partidária. Aliás, em 2012, o Governo Dilma chegou à marca R\$ 55 bilhões de gastos contingenciados. (BRASIL ECONÔMICO, 2014).

Usando então o Executivo destes dois motivos para contingenciar gastos, as pesquisas da ciência política tem questionado se o contingenciamento frequentemente tem sido utilizado como ferramenta técnica para conter gastos não previstos na lei orçamentária ou se tem sido

---

<sup>10</sup> O Art. 36, da Lei 4.320/64 define *Restos a Pagar* como “Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.”

usado como estratégia de barganha política. Neste sentido, o argumento descrito por Contijo (2010) diz respeito ao cenário de que:

[...] o que parece estar ocorrendo é que o governo faz contingenciamento mesmo quando não tem informação certa de que realmente houve arrecadação insuficiente. E o que mais incomoda aos parlamentares, é que, apesar de as despesas discricionárias se constituírem em uma pequena parte do orçamento, o governo sempre elege como prioridade de contingenciamento aquelas que não constavam na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso, ou seja, aquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio de emendas. E ao fazer isso, transforma um instrumento técnico em instrumento de negociação política. (CONTIJO, 2010, P. 69)

Nesta visão, fica claro que o presidente poderá contingenciar gastos mais pela troca de apoio político e menos em situações emergenciais. Fica claro também que qualquer que seja o motivo, o efeito maior do contingenciamento nos gastos de investimentos tende a ser o mesmo: atraso ou mesmo o cancelamento no pagamento das emendas que foram submetidas pelo Legislativo ao orçamento anual. Apesar desta necessidade em contingenciar gastos, o que vem causando o descontentamento dos parlamentares é o fato de o contingenciamento atingir justamente aqueles investimentos por eles realizados, reivindicando uma reforma na legislação no sentido de conferir maior *accountability* nesta prática do Executivo.

Por todas estas questões e argumentos, o que se pode inferir é que o debate sobre o tema do contingenciamento, tanto do ponto de vista político quanto econômico, migra para o debate da necessidade de se implementar o chamado “Orçamento Impositivo”, onde as discussões que imperam versam sobre a obrigatoriedade do Executivo em implementar os gastos das emendas orçamentárias dentro do prazo aprovado e dos limites em que foram estabelecidas para que e ainda do respeito àquelas decisões que foram tomadas pelos congressistas.

Uma das vantagens da reforma no sentido de implementar o orçamento impositivo seria combater os mecanismos de cooptação política onde são concedidos apoios partidários em troca da liberação de recursos. Como a liberação de emendas são usualmente utilizadas como instrumento de barganha política, o Executivo seria então obrigado a executar os gastos de investimentos dos parlamentares e perderia então a sua “ferramenta de ameaça”. No entanto, cabe observar que mesmo que o contingenciamento permita ao Executivo “retardar” a implementação de uma emenda, não significa necessariamente a exclusão da dotação desta.

Também é importante reiterar a importância e a necessidade de se contingenciar gastos. Esta medida cumpre sua efetividade no que diz respeito a “proporcionar a

flexibilidade necessária para assegurar o cumprimento das metas fiscais fixadas na LDO” (CONTIJO, 2010, P. 70). A situação atual do orçamento impositivo é a de que este foi aprovado no Congresso Nacional para emendas individuais, sendo que as demais emendas ainda podem sofrer os impactos do contingenciamento do Executivo.

Os debates sobre o contingenciamento de recursos e o orçamento impositivo reiteram as discussões de que o Executivo possui importantes mecanismos de controle para guiar a pauta orçamentária, principalmente na fase de execução das emendas, utilizando-os muitas vezes de maneira oportunista. No entanto, deve-se ater do caráter legal do contingenciamento, já que no Art. 165 que trata da questão orçamentária são utilizadas expressões como “previsão”, “fixação” e “autorização” de despesas e créditos suplementares, excluindo qualquer interpretação que obrigue o governo a executar os gastos do congresso. Também deve-se recordar que a LRF reforça a capacidade de o governo contingenciar gastos quando o cumprimento da meta de arrecadação prevista não for alcançado. Ainda que esta última variável leve em consideração o panorama econômico e fiscal da União, também não exclui o papel meramente decorativo do congresso no orçamento e reforça, portanto, o argumento de que também o Legislativo deveria participar mais efetivamente da elaboração das diretrizes e metas da LOA.

Reunindo toda a discussão levantada sobre o comportamento de deputados e senadores, seja por emendas individuais ou coletivas, a ideia de que captar recursos orçamentários para suas bases continua sendo um importante meio para a sobrevivência do parlamentar, pois ainda que as emendas representem uma pequena parcela do total de recursos do orçamento da União, elas são para os membros do legislativo um importante instrumento de transferência de recursos. Assim, o cenário orçamentário onde a atuação individual e coletiva se estabelecia gerou algumas nuances em relação às emendas parlamentares. Deputados e senadores, sápiens do favorecimento do coletivismo e dos volumes de recursos financeiros superiores e do peso exercido pelas emendas individuais, sobretudo em relação àqueles argumentos defendidos pelo voto personalizado, utilizavam de alguns estratagemas para transformar as emendas coletivas em emendas individuais visando captar os vultuosos recursos oferecidos por esta última. Essa prática de disfarçar emendas orçamentárias ficou conhecida como “rachadinha”.

Para entender o contexto em que se estabeleceu a prática das rachadinhas, faz-se necessário retomar as antigas regras e o contexto onde essa prática se estabelecia. Como mencionado nas sessões anteriores, antes da Resolução nº2/95-CN, não havia um controle pra

avaliar a discricionalidade de uma emenda orçamentária, e por conta disto, os parlamentares passaram então a não detalhar com clareza os projetos destas, de modo que na pauta de aprovação, as emendas individuais se maquiavam como se fossem coletivas. A primeira vista, as emendas eram construídas como sendo de caráter coletivo, quando na verdade não passavam de um coletivo de emendas individuais. Ou seja; na CMO as ações pretendidas pelas emendas eram apresentadas como emendas coletivas, mas durante a execução de gastos, não passavam na verdade de investimentos típicos de emendas individuais. Para controlar a prática das rachadinhas entre os parlamentares, as sucessivas resoluções implementadas no Congresso Nacional fizeram com que as emendas de bancada passassem a apresentar mais requisitos a serem preenchidos quanto da sua formulação e aprovação na tentativa de barrar, conforme já mencionado anteriormente, desvio às formas regimentais da legislação orçamentária.

Da discussão das rachadinhas, o assunto gerou nos estudos da Ciência Política propostas de abordagens diferentes. Enquanto Pereira e Mueller (2002) levantam um discurso de que o ambiente orçamentário incentivaria o individualismo e a prática das rachadinhas, Figueiredo e Limongi (2008) defendem que os incentivos e os investimentos das emendas coletivas não dão as margens necessárias para que o argumento de que as emendas coletivas venham sendo estilizados como instrumento de políticas de caráter individualista. Independente de como se analisa o fenômeno das rachadinhas, a própria menção desta prática, seja na literatura da ciência política, na economia ou na imprensa, já seria o suficiente para trazer à tona o temor daquelas vicissitudes e corrupções identificadas no passado de nossos representantes e instituições.

Inferindo, qualquer que seja modelo de estudo, o foco de análise recai sobre o objetivo principal de todo o grupo de parlamentares: obter benefícios da vida política. Seja pela tese da conexão eleitoral que compreende as ações dos parlamentares como paroquialistas, seja pela tese de políticas de caráter nacional, o parlamentar é visto como um ator racional que visa maximizar os resultados de sua atividade política. Partindo da premissa racionalista, ora, se parlamentares de estados diferentes com interesses do ponto de vista territorial diferentes se unem e lutam por recursos limitados e escassos, o cenário desenvolvido dentro da CMO tende ao conflito, seja partidário, pessoal, entre cargos ou mesmo entre poderes.

O objetivo da nossa pesquisa, que consiste em que discutir analiticamente o papel das emendas de bancadas estaduais entre os anos de 2003 a 2012 na CMO é tratado no capítulo seguinte.

## CAPITULO V

Este capítulo concentra o objetivo principal de nossa pesquisa, que consiste em apresentar e discutir analiticamente o perfil das emendas de bancadas apresentadas e aprovadas nas LOA's dos anos de 2003 a 2012 na Comissão Mista de Orçamento. O capítulo está subdividido em seis sessões. A primeira sessão apresenta o perfil econômico-político das LOA's de 2003 a 2012. A segunda sessão trás o perfil das emendas de bancadas estaduais apresentadas e aprovadas na CMO nesta faixa temporal. A terceira sessão contextualiza o perfil partidário da mesa diretora da CMO. A quarta sessão apresenta a metodologia utilizada nesta pesquisa, reiterando o problema de pesquisa, as variáveis e as hipóteses postas à investigação. A quinta sessão trás o teste estatístico que foi produzido neste trabalho, seus resultados e nossas análises. Por fim, a sexta sessão trás os comentários e achados dos dados obtidos e sua relação com a literatura utilizada.

### **5-CAPTAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS: O PERFIL DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, DAS EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS E DA MESA DIRETORA DA CMO (2003-2012)**

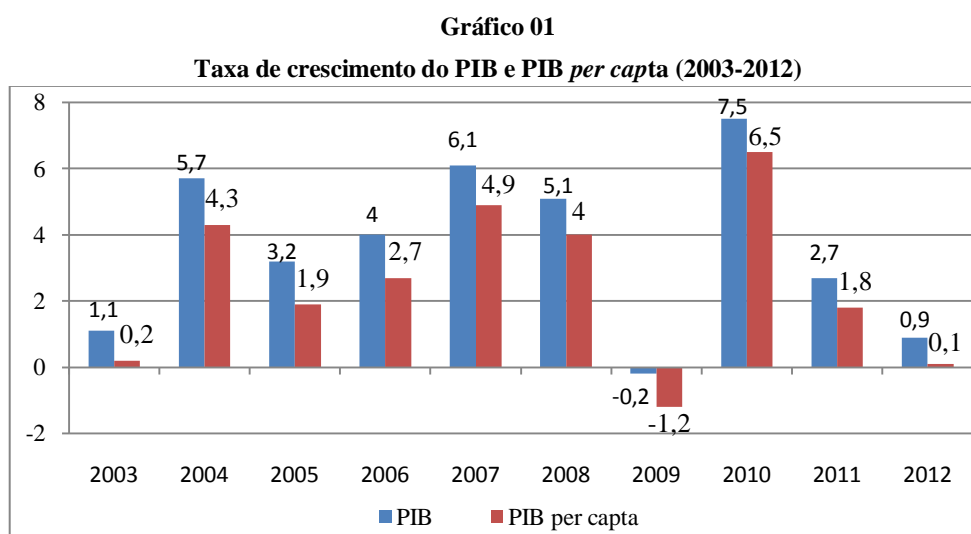
A afirmação de que a atual conjuntura institucional das bancadas estaduais no Congresso Nacional produz subsídios para que a tramitação da matéria orçamentária seja adjetivada como sendo de natureza conflituosa descreve de modo satisfatório o processo decisório por recursos fiscais na CMO, onde a influência dos partidos políticos passou a ter igual peso nas decisões por de recursos de investimentos, isto porque como este tipo de gasto é o menos engessado por normas constitucionais, tornou-se a parte do orçamento onde tanto o Executivo quanto o Legislativo podem materializar suas preferências políticas. Nesse sentido, os investimentos com emendas orçamentárias passaram a estimular disputas e barganhas que vem influenciando diretamente o produto final das políticas públicas das LOA's.

No entanto, afirmar que apenas o cenário político-partidário influencia o produto final dos investimentos com as emendas orçamentárias predispõe cair em um erro investigativo de cunho reducionista já apontado em alguns trabalhos de Figueiredo e Limongi (*op. cit.*). Além dos condicionantes político-institucionais, os cenários econômico e fiscal, a exemplo da arrecadação de tributos e a taxa anual de crescimento da economia nacional, podem também influenciar no valor das receitas utilizadas para formular ou modificar as contas públicas, pois determinam *a priori* e *a posteriori* os pareceres, as fontes e as dotações dos investimentos do orçamento de cada LOA.



## 5.1—O PERFIL DA LOA (2003-2012)

Seguindo a evolução dos países emergentes, a partir de 2003 quanto do início do governo Lula, o Brasil vivenciou um marco no desenvolvimento de sua economia com consideráveis avanços na área social, refletidos nos índices positivos do PIB e PIB *per capita* como demonstra o gráfico 01. Conforme sugere a visão de Amorim Neto (2007, P.69), este crescimento, aliado a distribuição de renda esteve ainda relacionado ao populismo e ao modo ao peculiar como Lula tratou a política econômica do Brasil, promovendo crescimento econômico com inclusão social, *slogan* e carro chefe de seu governo.



Fonte: IBGE (2015)

Não obstante, entre 2003 a 2012 o país apresentou oscilações na taxa de crescimento do PIB e PIB *per capita*, chegando até a decrescer em 2009. Nota-se ainda que diferente do ultimo ano do governo Lula, em 2010, que teve as maiores taxas de crescimento do período analisado (7,5 e 6,5, respectivamente), o início do governo Dilma não manteve um desempenho semelhante nos seus dois primeiros anos, mesmo mantidos boa parte dos membros da equipe econômica do seu partidário.

Os efeitos do encolhimento do PIB em 2009, consequência da crise econômica mundial, foram sentidos também na tramitação do orçamento na CMO. Com este cenário de instabilidade financeira, em 2008 durante a construção do PLOA de 2009, o Relator-geral da CMO, senador Delcídio Amaral (PT-MS), informou a esta comissão sobre uma possível redução de dotações de investimentos para 2009. A mesa diretora, no entanto, escolheu adotar decisões mais conservadoras, optando por valorizar a participação dos parlamentares no orçamento da União, impedindo tal decisão. Conforme amplamente enfatizado nos capítulos anteriores, este tipo de gasto responde praticamente pela única área na qual o Congresso tem

liberdade para alocar recursos, e a efetivação de uma decisão deste porte, ou seja, o corte nas dotações de investimentos diminuiria consideravelmente o raio de intervenção dos parlamentares no orçamento de 2009, fragilizando assim a atuação do Legislativo nesta área.

Em relação à construção do orçamento anual, as receitas utilizadas para compor as LOA's dos anos de 2003 a 2012 tiveram como origem as três fontes de recursos previstas no Art. 165-CF 88 (Fiscal; Seguridade Social; Investimentos das Estatais) somadas às fontes oriundas do refinanciamento da dívida pública, também consideradas em todas as estimas de receita e despesa nos exercícios financeiros realizados anualmente. A tabela 03 demonstra o valor das receitas das leis orçamentárias anuais, que é a soma destas quatro fontes de recursos.

**Tabela 03**  
**Estimativas (em R\$ trilhões) de receitas**  
**das LOA's (2003-2012)**

<b>LOA</b>	<b>VALOR TOTAL</b>	<b>%</b>
2003	1.059.963.408.229,00	06,32%
2004	1.502.129.012.295,00	08,96%
2005	1.642.362.320.073,00	09,79%
2006	1.702.917.694.417,00	10,15%
2007	1.585.880.625.693,00	09,46%
2008	1.424.390.706.030,00	08,49%
2009	1.660.729.655.083,00	09,90%
2010	1.860.428.516.577,00	11,09%
2011	2.073.339.152.400,00	12,36%
2012	2.257.289.322.537,00	13,46%
<b>TOTAL</b>	<b>16.769.430.413.334,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's (2003-2012)

Como se nota, a partir do início do governo Lula em 2003, os recursos destinados às receitas dos orçamentos anuais apresentaram consecutivos índices de crescimento. Dentre outros fatores, esta evolução deu-se porque “as medidas de política fiscal e monetária, somadas à reforma tributária construíram um ambiente propício ao crescimento sustentado da economia brasileira”, onde “a melhoria das condições macroeconômicas criou também condições para a intervenção de maiores investimentos no país.” (PARACER PRELIMINAR, 2004, P.3), o que proporcionou aos parlamentares a disponibilidade de um maior volume de receitas para subsidiar seus projetos de investimentos. Assim, o aumento de encargos oriundos das contribuições sociais na gestão do PT e o consecutivo crescimento das fontes de investimentos foram fatores importantes a influenciar a arrecadação e distribuição de recursos financeiros pelo país.

A comparação entre os panoramas econômico (gráfico 01) e da receita (tabela 03) demonstram, no entanto que não houve uma relação majoritariamente constante entre a taxa anual de crescimento do PIB e as estimativas de receita das LOA's. Ainda que a relação entre o crescimento do PIB e o aumento das receitas tenham sido diretamente proporcionais nos anos de 2004, 2006 e 2010, nos demais anos o que se nota é que enquanto uma razão evoluiu, a outra involuiu. Em 2009, por exemplo, quando da crise econômica mundial, enquanto os números do PIB e PIB *per capita* encolheram -0,2 e -1,2 respectivamente, a estimativa de receitas do orçamento deste ano não só subiram como mantiveram um crescimento nos anos posteriores, demonstrando que enquanto o PIB oscilou ano após ano, as receitas das LOA's apresentaram consecutivas evoluções, ainda que com ligeira queda em 2007 e 2008.

Pela leitura da tabela 03, é possível visualizar no entanto apenas o valor global destinado ao orçamento anual, sem demonstrar a contribuição de cada uma das quatro fontes de financiamento para compor o todo orçamentário. Notadamente estas fontes de receitas participaram com quotas diferentes na composição do orçamento entre os anos de 2003 a 2012. A tabela 04 ilustra de modo mais detalhado a composição deste volume de recursos, especificando a porcentagem<sup>11</sup> de cada fonte financiadora definidas pela Constituição de 88 para a composição do total de receitas das LOA's.

**Tabela 04**  
**Percentual das estimativas de receitas dos exercícios anuais**  
**(2003-2012), por fonte de financiamento**

ORÇAMENTOS	PERCENTUAL DE RECURSOS										TOTAL
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
FISCAL	32%	27%	26%	32%	35%	43%	40%	40%	40%	42%	100%
SEG. SOCIAL	17%	14%	15%	17%	20%	23%	23%	23%	23%	24%	100%
ESTATAIS	02%	02%	02%	02%	03%	04%	05%	05%	05%	05%	100%
REF. DIVIDA	49%	57%	57%	49%	42%	29%	32%	32%	32%	29%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das LOA's (2003-2012)

Nota-se que dentre todas as fontes de financiamento do orçamento anual da União, as que mais contribuíram para compor o volume de recursos para pagamentos, manutenção da máquina pública e investimentos foram às receitas oriundas do *Refinanciamento da Dívida Pública* (referentes às rolagens da dívida pública e de títulos do Governo), com uma média de 41,5% em relação ao total de recursos dos orçamentos das LOA's, e em segundo lugar as receitas provenientes do *Orçamento Fiscal*, com uma média de 33,5% de todo o valor total,

<sup>11</sup> Os valores em R\$ bilhões das quatro fontes de financiamento do orçamento anual estão discriminados em tabela do anexo 27.

seguidas por recursos do orçamento da *Seguridade Social*, com uma média de 21,5% e pelo *Orçamento das Estatais*, com 03,5%. Excluindo da análise os recursos oriundos da dívida pública, de cunho meramente contábil, o orçamento fiscal foi o que mais contribuiu como fonte de receita das LOA's.

Partindo destas informações, cabe analisar ainda o histórico e a dinâmica dos recursos dos orçamentos *Fiscal*, *Seguridade Social*, *Investimento das Estatais* e *Refinanciamento da Dívida Pública* para a composição das LOA's. Enquanto as três primeiras fontes de recursos da tabela apresentaram uma evolução na composição do exercício financeiro anual, com destaque para o orçamento de investimento das estatais, que em todos os anos apresentou um balanço positivo, os recursos oriundos do orçamento do refinanciamento da dívida decresceram significativamente no período analisado, principalmente entre 2005 a 2008. Nestes quatro anos, as fontes de receitas deste orçamento caíram quase 30%.

Ao analisar novamente a tabela 03, nota-se que o PLOA para 2007 sofreu significativa redução da estimativa de receitas para o orçamento daquele ano. Isto se deu pela diminuição do componente que mais contribui para a composição dos orçamentos anuais em 2006: o orçamento do *Refinanciamento da Dívida Pública*, conforme ilustra a tabela 04. A estimativa deste orçamento caiu de 1,7 trilhões em 2006 para 1,5 trilhões em 2007 (uma queda de 7%), o que refletiu nos esforços do governo em alongar os prazos de colocação dos títulos da União e conter gastos da máquina pública, passando a ser destinados apenas R\$ 1,44 bilhão as despesas de custeio e R\$ 580 milhões para as despesas com investimentos, conforme a leitura do Parecer Preliminar do PLOA de 2007.

Em consequência destes fatores econômicos e contábeis, os anos posteriores tiveram progressivas reduções das estimativas das receitas advindas do refinanciamento da dívida pública, como demonstra novamente a leitura da tabela 04. Importante notar que este panorama representa um nítido contraste entre arrecadação de receitas e gastos com despesas, pois são exatamente as despesas correntes, como as de *Amortização da Dívida* que consomem os maiores volumes de recursos da LOA.

Estas características impactaram de modo determinante nas fontes de receitas sob as quais o Estado mantém a máquina pública e arrecada recursos para poder investir, seja no perfil da classe de gastos obrigatórias (onde o maior montante de recursos financeiros é depositado), seja também no perfil dos gastos discricionários, onde entram os recursos destinados ao financiamento das emendas orçamentárias de bancada, tratadas logo na sessão seguinte.

## 5.2–O PERFIL DAS EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS (2003-2012)

Entre as leis orçamentárias anuais de 2003 a 2012, foram apresentadas pelas bancadas estaduais um total de 4.867 emendas ao PLOA, das quais 4.825 dessas emendas foram aprovadas pela CMO para compor o orçamento da LOA de cada ano, conforme demonstra a tabela abaixo, onde nota-se ainda que não houve variação entre a diferença do número de emendas de bancadas apresentadas e aprovadas.

**Tabela 05**  
**Emendas apresentadas ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012), por frequência**

ANO	PLOA	%	LOA	%
2003	427	08,77	427	08,85
2004	508	10,44	506	10,49
2005	508	10,44	503	10,42
2006	508	10,44	507	10,51
2007	510	10,48	508	10,53
2008	482	09,90	481	09,97
2009	483	09,92	475	09,84
2010	478	09,82	474	09,82
2011	481	09,88	474	09,82
2012	482	09,90	470	09,74
<b>TOTAL</b>	<b>4867</b>	<b>100%</b>	<b>4825</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Sobre esta variação entre as emendas de bancadas apresentadas e aprovadas, nota-se que em 2003, 2007 e 2008, a taxa de aprovação foi da ordem de 100%, o que implica inferir que nestes anos, todas as emendas apresentadas pelas bancadas ao PLOA's foram incorporadas nas LOA's daqueles anos. A tabela evidencia ainda que em 10 anos de Lei Orçamentária Anual, apenas 42 emendas deixaram de serem aprovadas (0,8% do total), demonstrando que uma vez apresentadas, as bancadas não temem ver suas propostas rejeitadas pela Mesa Diretora da CMO, uma vez que antes da aprovação, estas passam pelas avaliações do Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE) e das áreas temáticas desta comissão, sugerindo às bancadas melhorias em seus projetos. Quando analisadas ano a ano, a maior variação entre emendas orçamentárias propostas e aprovadas não chegou a 0,3%.

Quanto ao ano de 2003, em que o número de emendas apresentadas e aprovadas pelas bancadas foi significativamente inferior, isto deve-se ao fato de que ainda na formulação deste orçamento durante o governo FHC em 2002, vigoravam regras antigas da legislação orçamentária, principalmente àquelas estipuladas pela Resolução nº1/2001-CN, que limitava as bancadas a apresentarem um número máximo de 20 emendas, conforme demonstra o anexo

19, sendo esta resolução posteriormente modificada pela Resolução nº2/2003-CN, que passou a estabelecer às bancadas um teto maior de até 23 emendas a serem apresentadas anualmente, teto este que vigora na atual legislação orçamentária.

Também durante a passagem do orçamento pelo Congresso, a Resolução nº1/2006-CN (e resoluções anteriores) determinam que as intervenções financeiras das emendas orçamentárias tenham clareza em indicar a fonte financiadora do investimento a ser realizado (se por recursos do orçamento Fiscal, da Seguridade Social ou dos Investimento das Estatais). A tabela 06 ajuda a compreender melhor o modo como se deu a dinâmica de financiamento destas emendas, demonstrando as fontes de recursos mais utilizadas pelas bancadas para subsidiar seus investimentos estaduais.

**Tabela 06**  
**Emendas de bancada estadual (2003-2012),**  
**por fonte de financiamento**

FONTE DE FINANCIAMENTO	FREQUENCIA ANUAL DE EMENDAS										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
FISCAL	329	390	411	419	423	420	416	407	414	393	<b>4022</b>
SEG. SOCIAL	98	113	94	87	86	61	67	71	67	89	<b>833</b>
ESTATAIS		5	3	2	1	1					<b>12</b>
<b>TOTAL</b>	<b>427</b>	<b>508</b>	<b>508</b>	<b>510</b>	<b>510</b>	<b>482</b>	<b>483</b>	<b>478</b>	<b>481</b>	<b>482</b>	<b>4867</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Como demonstra a tabela acima, a maioria das emendas de bancadas tiveram como fonte de recursos as receitas do orçamento Fiscal, com um percentual de 82,5% de todas as fontes de receitas de cada orçamento anual, seguidos por recursos oriundos da Seguridade Social, com um percentual de 17%, e por ultimo por recursos de Investimentos das estatais, solicitados para financiar apenas 12 emendas em entre as LOAs de 2003 a 2012, representando um percentual de 0,25%. Não por menos, como demonstrado anteriormente, o orçamento Fiscal é, dentre todos os orçamentos que compõe as LOA's, o que mais contribui para a formação dos recursos orçamentários, inclusive para financiar investimentos com emendas, como deixa claro o a tabela 06.

Também durante o período analisado, evidenciamos que a maioria dos gastos das LOA's estavam comprometidos com despesas obrigatórias, as quais a União não pode remanejar ou cortar dotações. Só os gastos com a previdência pública (pagamento de aposentadorias, benefícios previdenciários e pagamentos à pensionistas) consumiram mais da metade das despesas referentes à *Pessoal e Encargos Sociais*. Nestes anos, os gastos com as despesas de *Juros e Encargos da Dívida Pública* consumiram grande parte do orçamento

anual. Como todas estas despesas anuais não podem sofrer corte de dotações e consomem grande parte das receitas anuais como já descrevemos anteriormente, basicamente sobram aos parlamentares influírem na classe de gastos discricionárias referentes a investimentos, como bem demonstram os dados da tabela 07.

**Tabela 07**  
**Emendas de bancada estadual (2003-2012),**  
**por grupo de despesa (GND)**

GRUPO NACIONAL DE DESPESA	Nº	LOA										TOTAL
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
<b>DESPESAS CORRENTES</b>												
PESSOAL E ENC. SOC.	01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JUROS E ENC. DA DIV.	02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
OUTRAS DESP. COR.	03	42	73	44	65	68	54	52	75	78	82	<b>633</b>
<b>DESPESAS DE CAPITAL</b>												
INVESTIMENTO	04	382	432	463	441	438	426	431	400	400	396	<b>4209</b>
INVERS. FINANC.	05	3	3	1	2	4	2		3	2	3	<b>23</b>
AMORT. DA DIVIDA	06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RESERVA. CONT. <sup>12</sup>	09									1	1	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>		<b>427</b>	<b>508</b>	<b>508</b>	<b>510</b>	<b>482</b>	<b>482</b>	<b>483</b>	<b>478</b>	<b>481</b>	<b>482</b>	<b>4867</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Entre 2003 a 2012, a classe de gastos mais visada pelas bancadas para direcionar as ações de suas emendas foi para a GND *Investimento*, com uma frequência de 4209 emendas, seguido pela GND *Outras Despesas Correntes*, com 633 emendas. Pelos dados da tabela 07, nota-se ainda que os gastos das emendas de bancada estiveram limitados a GND 04 que representou 86,5% do total de todas as classes de gastos das emendas de bancada, e em menor frequência a GND 03, com 13% do total da amostra. Isto demonstra que das sete classes de despesa previstas pela Resolução nº1/2006-CN, os parlamentares (ainda que interessados em políticas de investimento) apenas podem financiar suas políticas públicas nestas áreas, enfatizando ainda mais o caráter “engessado” da atuação do Legislativo no orçamento anual.

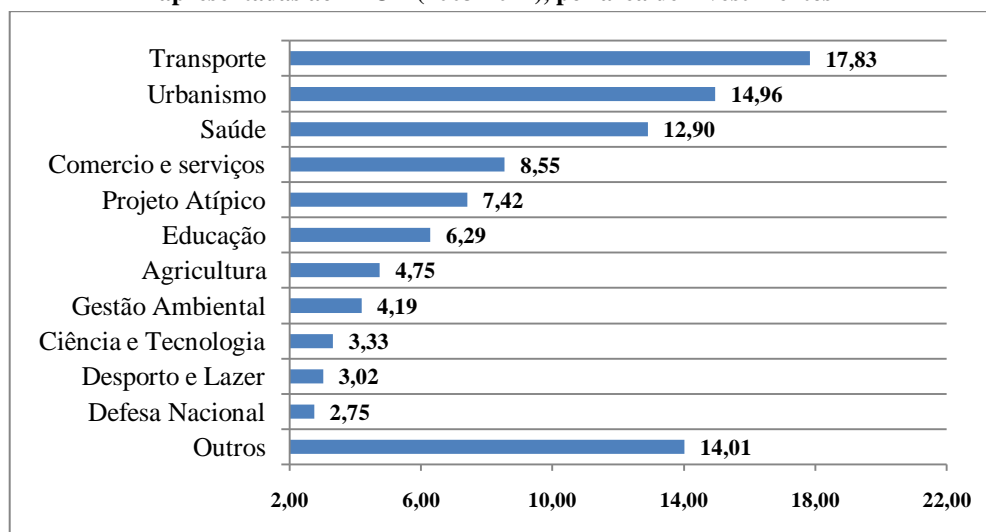
Somados a esta limitação, os gastos com investimentos são na prática os que mais sofrem corte de dotações, decorrentes de adiamento no pagamento, contingenciamento e atrasos na execução de obras financiadas com recursos das emendas. Isto corrobora o teor dos argumentos tecidos nos capítulos anteriores: além de os parlamentares terem apenas as emendas como ferramenta para alterar a proposta orçamentária do Executivo e realizar suas políticas distributivistas de *accountability* entre eles e seus eleitores, basicamente esta

<sup>12</sup> As duas emendas de reserva de contingencia foram apresentadas pelas bancadas do Mato Grosso e Rio de Janeiro, as quais destinaram-se respectivamente às áreas de saúde (esfera Fiscal) e urbanismo (Seguridade Social).

ferramenta concentra-se na intervenção com os gastos de investimentos, ainda passíveis de perdas durante o exercício financeiro ao da sua formulação.

No que diz respeito às áreas de investimentos, entre os anos de 2003 a 2012, as bancadas apresentaram os projetos das suas emendas majoritariamente as obras de caráter estruturante, com destaque às emendas destinadas a investimentos em transporte (área temática I, de infra-estrutura), urbanismo (área temática V, de Planejamento e Desenvolvimento Urbano) e saúde (área temática II, de Saúde), tendo destaque ainda as emendas cujos investimentos contemplaram áreas que abrangem mais de uma possibilidade de intervenção (emendas com a classificação “outros<sup>13</sup>”), conforme demonstra o gráfico 02.

**Gráfico 02**  
**Percentual das emendas orçamentárias de bancadas estaduais**  
**apresentadas ao PLOA (2003-2012), por área de investimentos<sup>14</sup>**



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Nota-se ainda que entre 2003 a 2012, as intenções das bancadas estaduais referentes aos investimentos de *Transporte* e *Urbanismo* responderam juntas por 32% de todas as áreas econômicas, ou seja, praticamente um terço do total global das emendas que os parlamentares mais solicitaram recursos à CMO. Não por acaso, estes investimentos deduzem gastos

<sup>13</sup> Para uma visão mais detalhada de “outros”, ver anexo 14.

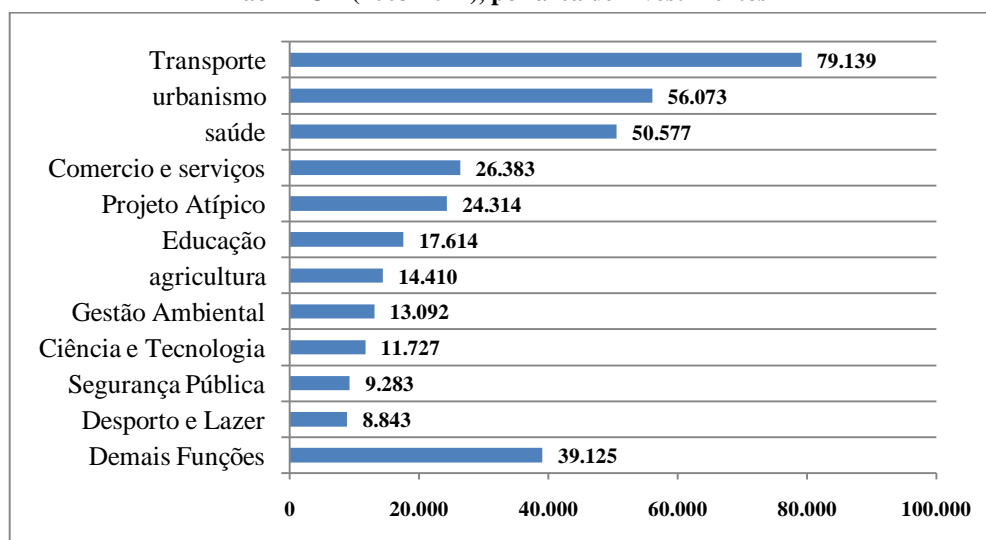
<sup>14</sup> Para agregar os gastos das áreas econômicas das emendas de bancada, foi utilizada a classificação por Funcional Programática, como demonstra o anexo 13. Inicialmente instituída pela Lei Federal nº 4.320 de 1964 e aprimorada através de resoluções, a classificação Funcional Programática constitui-se de um código que representa a área específica dos programas de trabalho da União. Ela consiste da junção de duas classificações distintas: a funcional e a programática e discrimina, a partir de um conjunto de dígitos, a função, subfunção, programa e a ação dos planos de governo contidos em uma emenda. O objetivo da Funcional Programática é servir de agregador dos gastos públicos por área de atuação governamental (LRF, 20133). Nesta classificação, os dois primeiros dígitos do sistema correspondem à Função da emenda. Especificamente a função representa o maior nível de agregação das áreas de despesas, e por ela é possível verificar a proposição a ser estabelecida nos planos de trabalho desta emenda; ou seja, através da Funcional pode-se identificar a finalidade da despesa a que a emenda se refere aquele investimento.



estruturantes, os quais respondem às exigências do Art. 47 da Resolução nº1/2006-CN, que estabelece que as emendas de bancadas estaduais devem contemplar e subsidiar projetos de grande vulto financeiro. Estas macroprioridades geralmente são sinalizadas logo na formulação do PPA e são ratificadas pela LDO, sendo que as LOA's apenas “seguem e implementam” o que já fora planejado para o período do respectivo PPA; ou seja, dentre as três leis orçamentárias, é a LOA que efetivamente executam os gastos de investimentos.

Em relação às áreas econômicas nas quais as bancadas mais apresentaram projetos à Comissão Mista de Orçamento, como previsível, estas foram também proporcionais às áreas em que foram depositados os maiores volumes de investimentos anuais com emendas, reforçando a importância dos gastos estruturantes nos estados. A área da saúde, estratégica para interesses sociais, encabeça o terceiro lugar na lista de prioridades das bancadas, conforme demonstra o gráfico 03.

**Gráfico 03**  
**Valor (em R\$ milhões) das emendas de bancada estaduais apresentadas ao PLOA (2003-2012), por área de investimentos**



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Analisando o perfil individual das bancadas, nota-se que Minas Gerais foi quem apresentou os maiores volumes financeiros relacionados aos investimentos de *Transportes*, conforme demonstra a tabela 08. Não por acaso, este é o estado que concentra a maior extensão de malhas rodoviárias do país, e que portanto, representa uma área de investimentos estratégica para para o seu desenvolvimento. No tocante das preferências das demais bancadas, *Urbanismo*, *Comércio e serviços* e *Saneamento* responderam juntas por 61% do total de prioridades das emendas de bancada. Quanto as bancadas que representam os estados das regiões Norte e Nordeste, a tabela 08 demonstra ainda que a tendência de boa parte destes

consistiu em privilegiar investimentos relacionados a área *Saúde*, que encabeça o terceiro lugar na lista de prioridades dos estados desta região.

**Tabela 08**  
**Frequência das emendas de bancadas apresentadas**  
**(2003-2012), por prioridade de investimentos**

BANCA DA	FREQUÊNCIA DE EMENDAS POR ÁREA DE INVESTIMENTOS						TOTAL (em %)
	PRIORIDADE I		PRIORIDADE II		PRIORIDADE III		
AC	DEFESA NACIONAL	23	TRANSPORTE	23	URBANISMO	22	41,00%
AL	URBANISMO	53	COM. E SERVIÇOS	34	SANEAMENTO	21	61,01%
AM	SAÚDE	31	EDUCAÇÃO	17	COM. E SERVIÇOS	13	37,02%
AP	SAÚDE	23	TRANSPORTE	21	URBANISMO	20	39,51%
BA	TRANSPORTE	48	EDUCAÇÃO	27	URBANISMO	27	49,52%
CE	SAÚDE	37	COM. E SERVIÇOS	35	TRANSPORTE	31	50,37%
DF	SAÚDE	30	TRANSPORTE	17	DESPORTO E LAZER	14	36,74%
ES	TRANSPORTE	53	SAÚDE	26	EDUCAÇÃO	17	56,08%
GO	TRANSPORTE	46	URBANISMO	39	COM. E SERVIÇOS	15	56,82%
MA	SAÚDE	30	TRANSPORTE	29	EDUCAÇÃO	18	44,15%
MG	TRANSPORTE	58	PROJETO ATÍPICO	28	EDUCAÇÃO	25	51,15%
MS	URBANISMO	52	TRANSPORTE	44	SAÚDE	14	65,87%
MT	TRANSPORTE	40	URBANISMO	35	CIÊNCIA E TEC.	17	52,27%
PA	TRANSPORTE	49	PROJETO ATÍPICO	33	SAÚDE	17	50,92%
PB	SAÚDE	41	COM. E SERVIÇOS	32	URBANISMO	31	58,75%
PE	URBANISMO	44	TRANSPORTE	26	SALÚDE	20	49,18%
PI	URBANISMO	31	TRANSPORTE	25	GEST. AMBIENTAL	21	43,49%
PR	TRANSPORTE	45	EDUCAÇÃO	30	SAÚDE	29	52,79%
RJ	URBANISMO	54	TRANSPORTE	33	SAÚDE	29	56,04%
RN	URBANISMO	25	SAÚDE	24	TRANSPORTE	22	40,11%
RO	TRANSPORTE	40	DEFESA NACIONAL	22	SAÚDE	20	46,07%
RR	TRANSPORTE	36	DEFESA NACIONAL	28	URBANISMO	21	50,06%
RS	TRANSPORTE	48	SAÚDE	32	PROJETO ATÍPICO	22	51,78%
SC	TRANSPORTE	42	SAÚDE	25	COM. E SERVIÇOS	22	51,15%
SE	COM. E SERVIÇOS	26	URBANISMO	24	SAÚDE	21	42,77%
SP	URBANISMO	48	SAÚDE	41	EDUCAÇÃO	21	50,92%
TO	TRANSPORTE	41	URBANISMO	37	AGRICULTURA	29	63,48%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

É importante comparar o panorama de nossa pesquisa através dos dados já apresentados com as análises que retrataram períodos anteriores a 2003. Ao analisar o perfil das despesas do Legislativo através das emendas orçamentárias no período de 1996 a 2001, Figueiredo e Limongi (2009) demonstraram que a maioria dos investimentos foram destinados às demandas de infraestrutura, e que estas responderam por 80% dos gastos do Executivo. Estes autores concluíram ainda que não houveram grandes divergências na eleição de prioridades na agenda do Congresso e do Executivo, indicando que as preferências de investimentos para um poder foram também semelhantes para o outro. Somando o ano inicial de investigação destes autores com o ano final de nossa pesquisa, e estabelecendo assim um

período que vai de 1996 a 2012, conclui-se que a área de prioridades das emendas (transporte e urbanismo) prevaleceu por 16 anos. Isto se deve porque, além do incentivo regimental para contemplar grandes projetos, as emendas de bancada são caracterizadas por captar recursos estratégicos para o desenvolvimento do estado como um todo, diferente das emendas individuais, que possuem recursos com teto financeiro previamente limitado e atendem pequenos e médios projetos a localidades específicas, principalmente municípios.

Em relação às intenções para transferência dos investimentos das emendas, eles foram programados sob determinados tipos de aplicações intergovernamentais, onde os recursos das emendas empenhadas são depositados pela unidade detentora do crédito orçamentário no destino de execução ou podem ser transferidos para outros níveis de governo, como órgãos ou entidades, visando eliminar a recontagem, perda ou desvio dos recursos transferidos.

**Tabela 09**  
**Percentual dos tipos de transferências das emendas propostas ao PLOA**  
**(2003-2012), por Modalidade de Aplicação (Mod. Aplic.)**

MODALIDADES DE APLICAÇÃO (MOD. APLIC.)	CODIGO	FREQ.	%
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL	30	1.722	36,41
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	40	1.439	29,57
APLICAÇÃO DIRETA	90	1.293	26,67
A DEFINIR	99	0.276	05,67
TRANSF. A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	50	0.068	01,40
TRANSFERÊNCIA A CONSÓRCIOS PÚBLICOS	71	0.013	00,27
TRANSFERÊNCIAS À UNIÃO	20	0.003	00,06
APLICAÇÃO DIRETA ENTRE ÓRGÃOS, FUNDOS E ENTIDADES	91	0.002	00,04
TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR	80	0.001	0,02
<b>TOTAL</b>		<b>4.867</b>	<b>100%</b>

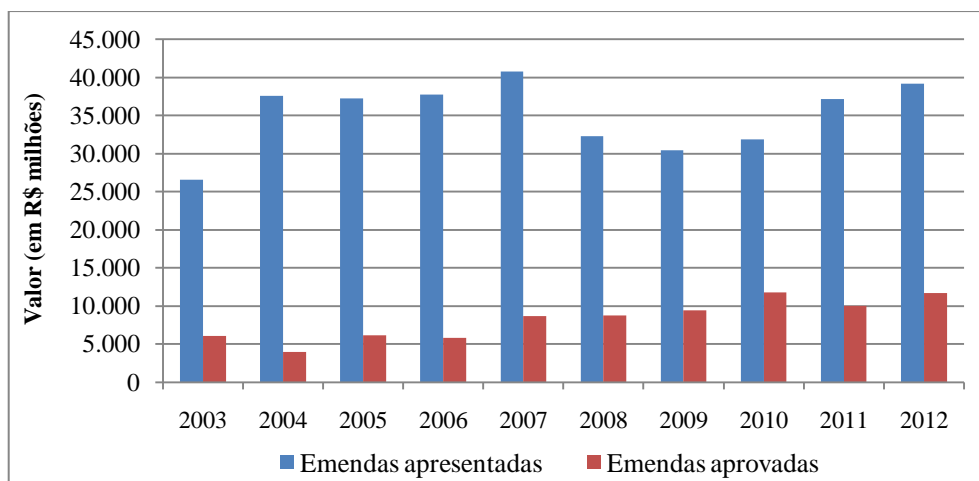
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

A tabela 09 detalha o modo como os recursos das emendas foram programados para serem transferidos às localidades a que se destina o gasto e responde a seguinte pergunta: como e quais unidades orçamentárias serão as responsáveis pela realização das ações pretendidas pelos investimentos das emendas de bancada? Conforme demonstra esta tabela, mais de 1/3 dos recursos estiveram direcionados à *Transferências aos Estados e ao Distrito Federal*, seguidos por *Transferências aos Municípios*, com um percentual de quase 30% e ainda pela aplicação dos recursos via *Transferência Direta* às unidades orçamentárias beneficiadas com os investimentos das emendas de bancada, com 26,67%.

Já em relação ao valor aprovado das emendas de bancada, cabe uma observação importante já sinalizada pela tabela 05. Ainda que praticamente todas as emendas apresentadas durante o período analisado tenham sido aprovadas, estes valores foram

severamente reduzidos, demonstrando que as demandas pela aprovação de recursos escassos e limitados na CMO tende a ser ainda mais acirrada. Como é possível verificar no gráfico 04, o corte de investimentos em relação ao valor solicitado não é pequeno e o montante aprovado fica em média 35% aquém do valor anual apresentado pelas bancadas estaduais.

**Gráfico 04**  
**Valor financeiro das emendas de bancadas apresentadas**  
**ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012)**



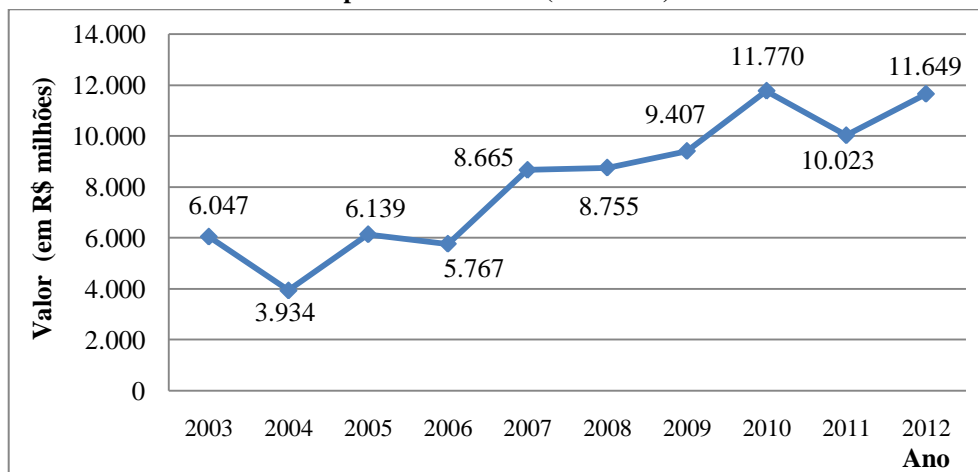
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Também quando verificamos que os recursos das emendas são calculados depois de auditadas todas as despesas obrigatórias, fica claro que a alocação dos investimentos por parte do Legislativo depende previamente de fatores fiscais, uma vez que estes recursos ficam à espera da reserva de receitas dos cofres da União. Portanto, o “caminhar” da economia e o ambiente institucional exercem influencia nas estimativas de receitas elaboradas pelo Executivo. Neste sentido, é da orçada de trabalho do Relator-geral, juntamente com os demais membros da mesa diretora e comitês de avaliação, adotarem medidas para equilibrar as estimativas enviadas pelo presidente da República com as ações aplicadas pelos parlamentares, como reestimar o valor da LOA, incluindo ou reduzindo dotações (embora reduzi-las não seja pratica comum de ser implementada). No entanto, como demonstramos anteriormente, ainda que a razão da relação entre emendas aprovadas e emendas apresentadas seja muito pequena, estes gastos não podem ser menosprezados, uma vez que representam anualmente investimentos na ordem de R\$ bilhões de reais, e respondem pelas maiores quotas de recursos dentre todas as modalidades de emendas orçamentárias de despesa, e que portanto, são altamente estratégicas para os resultados dos investimentos dos estados.

Ao fim e ao cabo, toda esta ordem de fatores responde, ano a ano e em maior ou menor grau, pela variação no total dos recursos disponíveis ao legislativo para influírem no orçamento anual com suas emendas. Conforme demonstra o gráfico 05, a evolução dos

valores das 4867 emendas aprovadas para compor os investimentos das LOA's de 2003 a 2012 uniu crescimento de dotações com consecutivas oscilações no valor total de cada ano.

**Gráfico 05**  
**Histórico dos valores financeiros de emendas de bancadas aprovadas na LOA (2003-2012)**



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da Plataforma Siga Brasil (2014)

O gráfico demonstra ainda que a grande maioria dos valores anuais das emendas de bancada aprovadas foram diretamente proporcionais às estimativas de receitas das LOA's apresentadas na tabela 05, apesar de que nos anos de 2004, 2006 e 2011 o volume de recursos foi inferior ao ano anterior ao de sua aprovação. Sobre a expressiva queda no valor aprovado na LOA para 2004, acreditamos que a passagem de governo presidencial em 2003 tenha sido um fator influente, já que este ano foi marcado pela transição partidária entre governos de oposição e situação para a chefia do Executivo, o que envolve toda uma mudança de parlamentares que ocuparão pastas ministeriais, formação de uma nova equipe econômica, novas estratégias de investimentos, elaboração de um novo PPA etc.

Já em relação à taxa de crescimento do PIB e o histórico do valor das emendas aprovadas, quando comparados os gráficos 01 e 05, o que se nota é que elas foram quase que em sua totalidade inversamente proporcionais. Com exceção dos anos de 2007 e 2010, o que se viu foi que enquanto o valor do PIB crescia, o montante financeiro das emendas aprovadas decrescia, levando a acreditar ainda que o cenário econômico não tenha influenciado diretamente nos valores aprovados das emendas de bancada. Isto pressupõe outra explicação para a queda do valor das emendas aprovadas para compor a LOA de 2004, já que em 2003 o Brasil teve um dos piores PIB e PIB *per capita* de todo o período analisado (1,1 e 0,2, respectivamente), ainda que o oposto tenha ocorrido em 2010, onde o Brasil registrou o maior PIB e PIB *per capita* (7,5 e 6,6 respectivamente) concomitante com o aumento da receita do valor das emendas desses anos (de R\$ 9,4 bilhões em 2009 para R\$ 11,7 bilhões em 2010).

Analisando agora por regiões o modo como os valores das emendas de bancada foram planejados, nota-se na tabela 10 que as quatro bancadas do Sudeste apresentaram entre 2003 a 2012 mais de 104 bilhões de reais em investimentos com emendas, ao passo que os nove estados da região Nordeste apresentaram juntos pouco mais de 86 bilhões de reais, e que também dentre as regiões Sudeste e Centro-Oeste, que possuem o mesmo número de estados (quatro), a diferença entre os valores apresentados foi de mais de 59,1 milhões de reais.

**Tabela 10**  
**Valor (em R\$ milhões) das emendas apresentadas ao PLOA**  
**e aprovadas na LOA (2003-2012), por regiões**

REGIÕES	Nº DE ESTADOS	VALOR APRESENTADO	%	VALOR APROVADO	%
CENTRO-OESTE	04	45.801	12,9	11.166	13,6
NORDESTE	09	86.982	24,8	27.108	33,0
NORTE	07	75.041	21,4	18.598	22,6
SUDESTE	04	104.099	29,7	16.681	20,3
SUL	03	39.377	11,2	08.601	10,5
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>350.580</b>	<b>100%</b>	<b>82.156</b>	<b>100%</b>

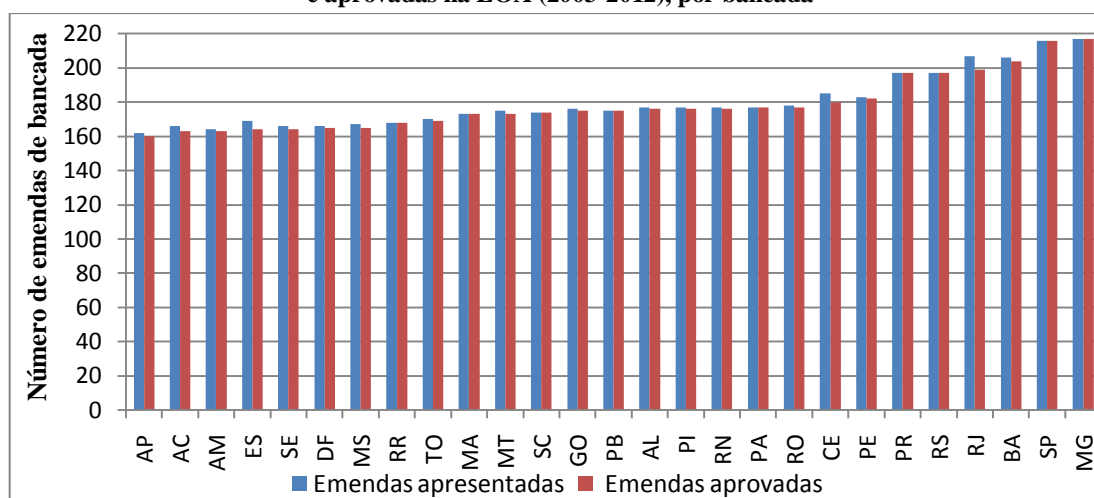
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Já observando os valores financeiros das emendas de bancadas aprovadas, a dinâmica deu-se de forma diferente. Somados, os nove estados da região Nordeste captaram entre 2003 a 2012 mais de um terço dos investimentos com emendas de bancada (27,1 milhões de reais), ao passo que as três bancadas da região Sul levaram o menor montante destes recursos (10,5% do valor total). Nota-se ainda pelo simples cálculo da diferença entre emendas apresentadas e aprovadas que a região Nordeste captou R\$ 10,4 milhões de reais a mais que a região Sudeste. De modo contrário, as regiões Sudeste e Centro-Oeste, ambas com quatro bancadas cada, aprovaram respectivamente R\$ 16,6 e 11,1 bilhões de reais em investimentos com emendas. Para a região Sul, tanto o montante apresentado quanto o aprovado foram os menores dentre as cinco regiões, devido principalmente ao pequeno número de bancadas desta região (três).

Para os valores das emendas apresentadas, a nosso ver, por representarem estados da região mais rica e estruturante do Brasil, as bancadas do Sudeste foram mais “ousadas” e investiram mais em valores apresentados para subsidiar seus grandes investimentos. Outro argumento que se tem a apresentar é o de que, na tentativa de compensar os incentivos dados às regiões menos desenvolvidas criados no Pós Constituição de 88 (principalmente a Lei Complementar nº62 de 1989, que estabelece que 85% dos recursos do FPE sejam destinados a estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, enquanto que os estados das regiões Sul e Sudeste levam apenas 15% desta quota) as bancadas do Sudeste solicitam à CMO mais

investimentos via projetos financiados por emendas. Contudo, ainda que a região Sudeste tenha solicitado mais recursos, foi apenas a terceira dentre as cinco regiões no ranking de investimentos aprovados, e também foi a que apresentou a maior variação na razão entre o número de emendas aprovadas e apresentadas (superior a 10%), ainda que esta diferença não tenha significado desvantagem para as bancadas desta região uma vez que a variação entre emendas apresentadas e aprovadas foi mínima, conforme demonstra o gráfico 06.

**Gráfico 06**  
**Número de emendas de bancadas apresentadas ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012), por bancada**



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil.

Também como demonstra o gráfico acima, estados populosos como São Paulo, Minas e Bahia, aprovaram mais de 200 emendas de bancadas, enquanto que estados do Norte (menos populosos) como Amapá, Acre e Amazonas aprovaram pouco mais de 160 emendas. Como abordamos no capítulo IV, esta variação entre o piso e o teto de emendas que podem ser apresentadas à CMO deve-se principalmente a representação de cada estado na Câmara, o qual tem sido ponto de debate, tanto pela via de estudos sobre o sistema eleitoral quanto de estudos sobre o sistema representativo. No caso da legislação orçamentária, ao analisar os dados do gráfico 06, fica claro que ter mais possibilidades de apresentar emendas ao orçamento anual implica em mais instrumentos para descentralizar investimentos por todo o estado, ao passo que bancadas com menos possibilidades de intervenção com emendas precisam avaliar e decidir mais cuidadosamente quais projetos de investimentos serão mais relevantes e estratégicos para cobrir seu estado como um todo.

Deste modo, analisando o desempenho individual das bancadas estaduais, a tabela 11 apresenta informações importantes sobre os valores de emendas apresentadas e aprovadas,

bem como a relação destes valores para o cálculo da taxa de sucesso<sup>15</sup> das bancadas nos dez anos de LOA analisados, o qual corresponde ao êxito destas bancadas em aprovar suas emendas com os valores financeiros mais próximos daqueles que foram por elas apresentados.

**Tabela 11**  
**Valor das emendas (em R\$ milhões) apresentadas ao PLOA e aprovadas na LOA (2003-2012), por ranking, percentagem e taxa de sucesso**

BANCADA	VALOR APRESENTADO	%	RANKING	VALOR APROVADO	%	RANKING	TAXA DE SUCESSO
AC	8.478	2,42	21°	2.223	2,71	23°	26%
AL	7.483	2,13	22°	2.644	3,22	19°	35%
AM	9.998	2,85	19°	2.247	2,73	22°	22%
AP	7.459	2,13	23°	2.001	2,44	27°	27%
BA	11.460	3,27	15°	3.765	4,58	5°	33%
CE	12.877	3,67	9°	3.440	4,19	7°	27%
DF	6.632	1,89	25°	2.048	2,49	26°	31%
ES	15.405	4,39	5°	2.170	2,64	24°	14%
GO	15.187	4,33	6°	3.171	3,86	11°	21%
MA	11.421	3,26	16°	2.896	3,52	13°	25%
MG	27.800	7,93	2°	5.795	7,05	1°	21%
MS	11.379	3,25	17	2.889	3,52	14°	25%
MT	11.883	3,39	12°	3.058	3,72	12°	26%
PA	13.599	3,88	7°	3.190	3,38	10°	23%
PB	12.471	3,56	11°	3.340	4,07	8°	27%
PE	12.533	3,58	10°	3.907	4,76	4°	31%
PI	7.398	2,11	24°	2.763	3,36	15°	37%
PR	8.944	2,55	20°	2.744	3,34	16°	31%
RJ	33.409	9,53	1°	4.112	5,01	3°	12%
RN	6.651	1,90	26°	2.302	2,80	21°	35%
RO	10.315	2,94	18°	2.687	3,27	18°	26%
RS	18.637	5,32	4°	3.333	4,06	9°	18%
RR	11.727	3,34	14°	2.702	3,29	17°	23%
SC	11.796	3,36	13°	2.524	3,07	20°	21%
SE	4.689	1,34	27°	2.051	2,50	25°	45%
SP	27.485	7,84	3°	4.604	5,60	2°	17%
TO	13.465	3,84	8°	3.549	4,32	6°	26%
<b>TOTAL</b>	<b>350.580</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>82.156</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>	<b>26%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil (2014)

Nota-se pela análise das colunas dois, três e quatro da tabela 11 que as bancadas do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo solicitaram juntas mais de ¼ dos investimentos totais das dez LOA's, justificando a posição do Sudeste na tabela 10 como a região que mais

<sup>15</sup> Para calcular a taxa de sucesso entre os valores apresentados e aprovados das emendas de cada bancada, utilizamos a seguinte razão matemática:

$$\text{TAXA DE SUCESSO} = \frac{\text{VALOR APROVADO}}{\text{VALOR APRESENTADO}} \times 100$$

Quanto mais próximo o resultado desta razão tender a 100%, tanto maior será a taxa de sucesso da bancada.



apresentou recursos a esta comissão. Em contrapartida, Sergipe, Rio grande do Norte e Piauí, todas bancadas Nordeste, foram uma das que menos apresentaram recursos à esta comissão. Em relação aos valores das emendas aprovadas, a dinâmica deu-se de maneira semelhante. Como vê-se pelas colunas cinco, seis e sete da tabela 11, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro foram as que aprovaram mais recursos com este tipo de intervenção (17,5% do valor total das emendas aprovadas). Do outro modo, Amapá, Distrito Federal e Sergipe foram as bancadas que menos recursos conseguiram aprovar nestes dez anos de lei orçamentaria. Quando estas informações são analisadas novamente com os dados do gráfico 06, conclui-se que àquelas bancadas que mais volume de recursos aprovaram foram também as que tinham os maiores números de emendas a serem apresentadas ao orçamento anual; de maneira inversa, com exceção do Espírito Santo, que pode apresentar 19 emendas ao orçamento anual, as dez bancadas que menos aprovaram recursos estiveram limitadas a apresentar anualmente apenas 18 emendas de bancada.

Finalmente, pela análise da coluna oito da tabela 11 nota-se que a taxa de sucesso das bancadas estaduais concentrou-se majoritariamente nas bancadas do Nordeste, onde seis destas nove bancadas (Sergipe; Piauí; Alagoas; Rio Grande do Norte; Bahia e Pernambuco, respectivamente) encabeçaram a lista daquelas que tiveram os melhores desempenhos em razão dos valores apresentados e aprovados, todas com taxas de sucesso superiores a 30%. Dentre estas bancadas, merece destaque a bancada de Sergipe, que apesar de ser uma das que menos recursos conseguiu captar nestes dez anos de LOA, apresentou um excelente desempenho individual com taxa de sucesso de 45% do volume de investimentos aprovados. Já em relação à taxa de sucesso das bancadas do Sudeste, a tabela 11 evidencia que estas tiveram os piores desempenhos dentre todas as bancadas. Nota-se que Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo tiveram respectivamente 12, 14 e 17% de taxa de sucesso dos seus valores aprovados; um desempenho muito baixo quando comparado com a média geral (26%).

Finalizando esta sessão sobre o perfil das emendas de bancadas estaduais apresentadas ao PLOA e aprovada nas LOAS de 2003 a 2015, cabe considerar que as informações já apresentadas mostraram-se relevantes para compreender o processo de apresentação e aprovação dos valores deste tipo de ferramenta legislativa. Na próxima sessão, apresentaremos o perfil partidário e federativo da relatoria e da presidência da Comissão Mista de Orçamento, cujas informações são igualmente importantes para compreender pela ótica dos estudos de *politics reserch* o modo como as bancadas chegaram a este perfil de investimentos.

### 5.3–O PERFIL DA MESA DIRETORA DA CMO (2003-2012)

Em relação à composição dos principais cargos da mesa diretora da Comissão Mista de Orçamento (presidente e relator-geral), evidenciou-se que entre os PLOA's de 2003 a 2012, praticamente todos os parlamentares designados a comandar estes postos estiveram filiados aos partidos que fizeram parte da coalizão de governo no Congresso Nacional.

**Tabela 12**  
**Presidentes da CMO (2002-2011), por cargo,**  
**partido e estado de origem**

ANO	PLOA	PRESIDENTE DA CMO	CARGO	PARTIDO	ESTADO
2002	2003	JOSÉ CARLOS ALELUIA	DEPUTADO	PFL	BA
2003	2004	GILBERTO MESTRINHO	SENADOR	PMDB	AM
2004	2005	PAULO BERNARDO	DEPUTADO	PMDB	PR
2005	2006	GILBERTO MESTRINHO	SENADOR	PMDB	AM
2006	2007	GILMAR MACHADO	DEPUTADO	PT	MG
2007	2008	JOSÉ MARANHÃO	SENADOR	PMDB	PB
2008	2009	MENDES R. FILHO	DEPUTADO	PMDB	RS
2009	2010	ALMEIDA LIMA	SENADOR	PMDB	SE
2010	2011	WALDEMIR MOKA	DEPUTADO	PMDB	MS
2011	2012	VITAL DO REGO	SENADOR	PMDB	PB

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da CMO com a última composição da presidência de cada ano.

A tabela 12 demonstra que o PMDB ocupou oito dos dez postos da presidência da CMO, continuando a tendência do partido em comandar este cargo desde 1989. Após a promulgação da Constituição de 88, o PMDB comandou por nada menos que 16 dos 25 anos o cargo de presidente da CMO, consolidando sua manutenção nesta comissão. O histórico de atuação deste partido no Legislativo revela ainda sua tradição em formar uma das maiores bancadas partidárias no Congresso Nacional, conforme demonstram os dados dos anexos 15, 16 e 17, sendo portanto, um partido altamente estratégico à coalizão governamental para formar maioria no Congresso e em comissões.

Para o chefe do Executivo, ter seu partido político ou então partidos de sua coalizão de governo ocupando este cargo, é de suma importância para conduzir a tramitação do orçamento de maneira oportuna, pois como demonstramos no capítulo IV, o presidente da CMO, bem como os relatores-geral e setoriais são, antes de tudo, agentes dos partidos políticos que integram a coalizão que sustenta o governo federal nesta comissão. Lembremos ainda que como é de competência do presidente da CMO designar os ocupantes dos cargos de relatores geral e setoriais, dos membros e coordenadores dos comitês, ter a última palavra na hora de desempatar votações e também declarar a inadmissibilidade das emendas

orçamentárias, o partido a qual este pertence é uma influente arma política na hora de indicar parlamentares para ocupar os demais postos da mesa diretora da CMO.

Conforme demonstramos no capítulo IV, a organização dos partidos na CMO, que obedece ao disposto do Art. 6º da Resolução nº1/2006-CN, é forte fator de influência nos acordos partidários dentro desta comissão, que tende a ser fortemente governista se os grandes partidos forem da base de apoio do governo ou se ocuparem os cargos de importância da mesa diretora. Somente em 2003, quando do início do mandato do então presidente Lula, o PMDB não fez parte da base de apoio do governo. Nos demais anos, o governo do PT pode contar com este influente partido no apoio da sua agenda de governo dentro e fora da CMO.

Cabe ressaltar finalmente a grande heterogeneidade das bancadas que tiveram seus representantes ocupando o cargo de presidente da CMO, uma vez que somente a bancada do Amazonas ocupou por mais de uma vez a presidência desta comissão. Deste modo, nota-se pela leitura dos nomes dos presidentes destas bancadas que Gilberto Mestrinho (PMDB-AM) foi o único parlamentar que presidiu por duas vezes a chefia da CMO.

Já em relação ao cargo de relator-geral, a tabela 13 demonstra que entre os PLOA's de 2003 a 2012, a mudança no cenário partidário da CMO se estabeleceu pela entrada do PT como partido protagonista na chefia deste cargo, ocupando sete das 11 vagas disponíveis, fazendo com que o PMDB, que antes de 2002 encabeçava a lista de partidos que mais comandaram a CMO, passasse a ocupar apenas três dos dez anos de relatoria da Comissão Mista de Orçamento

**Tabela 13**  
**Relatores-geral da CMO (2002-2011), por cargo,**  
**partido e estado de origem**

ANO	PLOA	RELATOR DA CMO	CARGO	PARTIDO	ESTADO
2002	2003	SÉRGIO MACHADO	SENADOR	PMDB	CE
2003	2004	JORGE BITTAR	DEPUTADO	PT	RJ
2004	2005	ROMERO JUCÁ	SENADOR	PMDB	RR
2005	2006	CARLITO MERSS	DEPUTADO	PT	SC
2006	2007	VALDIR RAUPP	SENADOR	PMDB	RO
2007	2008	JOSÉ PIMENTEL	DEPUTADO	PT	CE
2008	2009	DELCÍDIO AMARAL	SENADOR	PT	MS
2009	2010	MAGELA	DEPUTADO	PT	DF
2010	2011	SERYS SLHESARENKO	SENADOR	PT	MT
2011	2012	ARLINDO CHINAGLIA	DEPUTADO	PT	SP

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos dos Pareceres Finais da CMO (2003-2012)

Pelos argumentos tecidos no capítulo anterior, fica evidente que o relator-geral é o ator principal da Comissão Mista de Orçamento, pois dentre os cargos da mesa diretora desta

comissão, é este quem fica incumbido de elaborar os relatórios e os pareceres das leis orçamentárias anuais, além de ter a prerrogativa exclusiva de apresentar emendas de relatoria. Figueiredo e Limongi (2008, P.157) não mais deixam celumas sobre esta acertiva: “no que se refere especificamente ao processo de aprovação do orçamento, o papel-chave é desempenhado pelo relator-geral”.

Como pode ser observado na tabela 13, o PMDB aparece novamente, ainda que de forma bastante tímida, na lista dos partidos políticos que ocuparam cargos influentes na CMO. Após a promulgação da constituição de 88, o partido, expressivo em eleições municipais e que vinha comandando a proa dos principais cargos da mesa diretora desta comissão (o histórico dos partidos dos parlamentares que ocuparam o cargo de relator-geral demonstra que O PMDB comandou por nada menos que 11 dos 25 anos este cargo), e figurado como grande aliado do Governo FHC, perdeu sua hegemonia com o advento do governo PT, além de fazer parte dos partidos de oposição durante o primeiro ano do mandato do então presidente Lula.

No que diz respeito às alianças partitárias, o fato de o PMDB aparecer como um partido secundário no cargo de relator-geral da CMO entre os anos de 2002 a 2012 não deve ter representado desvantagem para o governo, uma vez que este partido foi (e continua sendo) parceiro de longa data dos chefes do Executivo para formar grandes coalizões no Congresso Nacional. Novamente analisando os dados dos anexos 15, 16 e 17, nota-se que o PMDB formou grande composição de deputados federais, chegando na 53ª legislatura como a maior bancada partidária no Legislativo (90 deputados), representando assim um partido influente na coordenação do presidente da República, isto porque formar grandes aglomerados de parlamentares da base de apoio dá ao Executivo relativa tranquilidade quando da apreciação do parecer final da proposta orçamentária em plenário.

Finalizando os argumentos desta sessão sobre o perfil partidário e federativo da mesa diretora da CMO, cabe notar finalmente que o histórico partidário da presidência e da relatoria-geral na comissão mista de orçamento demonstra que antes de 2002 o PMDB disputava com o PFL a chefia destes cargos, ambos partidos da base de apoio do governo FHC conforme demonstram dados de Figueiredo e Limongi (2008). A partir do governo Lula, o PFL, antes de dar nome ao atual Democratas (DEM) no ano de 2007, perdeu espaço na chefia do cargo de relator-geral para o PMDB e o conseqüentemente para o PT. Deste modo até o ano de 2015, os partidos que fazem oposição ao governo PT, notadamente PSDB, DEM e PPS, não chegaram a ocupar nenhum cargo da presidência e relatoria da CMO.

## 5.4– VARIÁVEIS DA PESQUISA

Em um desenho de pesquisa semelhante ao utilizado por Gomes (2013), as variáveis e hipóteses a serem investigadas neste trabalho partem de quatro principais perspectivas de análise: 1) a representativa, que leva em consideração o tamanho das bancadas estaduais na CMO, ou seja, o número de deputados e senadores de cada bancada nesta comissão; 2) a partidária, que toma por base a composição partidária dos atores envolvidos no PLOA; 3) a federativa, cujo foco consiste em analisar a composição estadual dos atores da CMO, e; 4) a perspectiva regional, a qual estuda o peso das regiões de cada bancada nos recursos aprovados via emendas.

Partindo destas premissas e reiterando nossos objetivos, temos como propósito geral discutir analiticamente o perfil das emendas orçamentárias de bancadas estaduais apresentadas e aprovadas nas leis orçamentárias anuais entre os anos de 2003 a 2012 na CMO. Como propósitos específicos, pretendemos investigar o peso exercido por sete variáveis independentes que potencialmente influenciaram na variação do volume financeiro das emendas (variável dependente) que foram aprovadas nas respectivas LOA's destes dez anos nesta comissão, quais sejam:

- 1) A representatividade das bancadas estaduais na CMO;**
- 2) A congruência político-partidária entre os governadores estaduais e o presidente da República.**
- 3) A congruência partidária do relator-geral da CMO;**
- 4) A congruência partidária do presidente da CMO;**
- 5) A congruência federativa do relator-geral da CMO;**
- 6) A congruência partidária do presidente da CMO;**
- 7) As regiões as quais pertencem as bancadas estaduais na CMO.**

A partir do teste destas variáveis, queremos expressar estatisticamente argumentos que expliquem a variação no volume financeiro dos recursos das emendas aprovadas para definir se no período analisado as bancadas dos estados foram atendidas ignorando algum tipo de negociata ou estratégia predatória, como descreve a perspectiva estratégica da teoria neoinstitucionalista. Para tanto, com o objetivo de testar se estas sete variáveis afetaram a discricionariedade na aprovação de recursos de investimentos das emendas orçamentárias de bancadas, levantamos as seguintes hipóteses a serem estatisticamente avaliadas.

## 5.5– HIPÓTESES

### **H<sub>1</sub>: As bancadas que aprovaram os maiores volumes de investimentos foram aquelas que possuíram mais representantes na CMO**

Argumentamos no capítulo anterior que a dispersão no espectro representativo dentro do Congresso Nacional, refletida principalmente no cálculo da divisão das cadeiras legislativas na Câmara dos Deputados, e o seu consecutivo método de balancear as desigualdades regionais tem sido um dos muitos pontos de debates em torno de uma reforma política sobre a melhor forma de representar a população dos estados brasileiros dentro do Poder Legislativo, uma vez que muitas decisões político-eleitorais são influenciadas por este fator conforme apontam alguns analistas (NICOLAU, 1997; ABRUCIO, 1998; STEPAN, 1999; SAMUELS, 2000; MELO, 2004; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008). Dentro da CMO, as consequências da dispersão representativa das UF's se materializam no número de emendas orçamentárias que cada bancada tem direito de apresentar ao PLOA (entre 18 a 23 emendas, dependendo do número de parlamentares de cada bancada no Congresso Nacional), isto porque conforme estipulado pelo Art. 47 da Resolução nº1/2006-CN, bancadas com mais de onze parlamentares poderão apresentar ao PLOA, além do piso mínimo de quinze emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que exceder onze parlamentares, o que atenuaria ainda mais a diferença entre bancadas com mais e menos possibilidades de apresentar investimentos através de emendas. A partir da leitura deste artigo, fica claro, portanto, que bancadas mais numerosas possuem mais chances de intervenção no orçamento da União em detrimento das bancadas que possuem um número de parlamentares menor, o que torna potencial fator favorável às grandes bancadas, as quais teriam mais oportunidades para inserir suas demandas no PLOA. Partindo deste cenário e visando ampliar o escopo explicativo dos estudos orçamentários contemporâneos, e para objetivos específicos desta variável, propomos uma hipótese diferente daquela difundida por estudos<sup>16</sup> que afirmam que os estados menores e menos desenvolvidos seriam beneficiados com mais investimentos via emendas em detrimento de estados maiores e mais populosos. Aqui levantamos a hipótese de que as bancadas com maior número de representantes possuem mais poder de pressão em relação às bancadas menos numerosas principalmente: a) por contar com um número maior de parlamentares; b) por representarem

---

<sup>16</sup> Para esta hipótese, formulamos um caminho oposto ao dos estudos de Samuels (2002) e Melo (2004). Em suas pesquisas, estes autores, a maioria embasados pela leitura do Art. 165, §7º da Constituição de 88, afirmam que as unidades federativas super-representadas estariam em situação de vantagem por deter os incentivos constitucionais como forma de compensar as desigualdades econômicas e de representatividade dos estados de densidade populacional e desempenho econômico baixos. Especialmente Melo (*op. cit.*) destaca esse peso sobre os trabalhos da CMO.

os estados economicamente mais importantes; c) por deterem os maiores colégios eleitorais; d) por terem mais parlamentares que fazem parte da base de apoio do presidente.

Para mensurar esta hipótese, foi necessário utilizar o seguinte índice<sup>17</sup> para medir o tamanho das bancadas dentro da Comissão Mista de Orçamento:

$$\text{Representatividade das bancadas na CMO} = \frac{\text{N}^\circ \text{ de parlamentares da bancada que integram a CMO}}{\text{Total de parlamentares da bancada (Câmara + Senado)} \cdot 100} \cdot \text{Total de Cadeiras da CMO}$$

É importante ressaltar que, em virtude das mudanças implementadas pelo Art. 5 da Resolução nº1/2006-CN, foi necessário ponderar estatisticamente o total de cadeiras da CMO, uma vez que até o ano de 2006 esta comissão era composta por 168 parlamentares, incluindo aqueles que ocuparam cargos da mesa diretora e das relatorias), e a partir de 2007, ano em que a resolução entrou em vigor, esta comissão passou a ter um total de 80 membros. Os dados utilizados para mensurar esta variável estão dispostos no anexo 20.

**H<sub>2</sub>: As bancadas que aprovaram mais investimentos foram aquelas cujo governador do seu estado era do mesmo partido ou da base de apoio do presidente da República.**

Ao argumentar que a constituição de 88 trouxe com o fim do modelo centralizador das políticas financeiras, um federalismo “estadualista”, no qual os governadores passaram a ter influencia direta e indireta em decisões distributivistas junto ao governo federal, uma vez que que “os governadores dos estados são na verdade os comandantes das "bancadas estaduais", e graças a isto, estes obtêm uma força extraordinária no Congresso Nacional [...], transformando as ‘bancadas estaduais’ em ‘bancadas dos governadores’”, Abrucio (1994, P.179; 1998) abriu a temática de estudos sobre a influencia dos chefes de governos estaduais em decisões nacionais. Seguindo sua linha de pesquisa, ao estudar a intervenção legislativa no orçamento da União através de recursos provenientes de transferências voluntárias, Melo (2004) concluiu que neste tipo de repasse para as UF’s (com exceção do Distrito Federal), ter um governador que pertence ao partido do presidente da República não garante grandes vantagens em relação aos demais estados cujos governadores não são do mesmo partido ou de partidos da base de apoio do chefe do Executivo. Utilizando um caminho metodológico diferente ao desta autora e embasados pelos argumentos de boa parte da literatura especializada na relação entre as Unidades Federativas e o governo federal (ABRUCIO, 1998; SAMUELS, 2000) queremos analisar o modo como a relações político-partidárias entre o presidente da República e os governadores estaduais impactam na aprovação dos recursos das

---

<sup>17</sup> Formulado por Santana (2011).

emendas estaduais na CMO. Para tanto, partimos da hipótese de que as bancadas que aprovaram maior volume de recursos foram aquelas cujo governador do seu estado foi do mesmo partido ou do partido da base de apoio do presidente da República. Para a construção desta variável, utilizamos dados coletados no TSE referentes à composição partidária dos presidentes da República e dos governadores estaduais de 1998 a 2014 (anexos 09 a 12). Para avaliar esta hipótese, tabulamos os dados necessários dispostos no anexo 21.

**H<sub>3</sub>: As bancadas que aprovaram os maiores volumes de investimentos foram aquelas cujo relator-geral da CMO era do mesmo partido, coalizão ou bloco partidário do coordenador da bancada.**

Esta hipótese faz referência aos debates de cunho político-partidários elucidados nos capítulos anteriores. Autores como Pereira e Mueller, (*op. cit.*), Santos (*op. cit.*), Amorim Neto, (*op. cit.*), Figueiredo e Limongi (*op. cit.*), amplamente discutiram o peso das relações partidárias no presidencialismo de coalizão brasileiro, que segundo eles influenciam de maneira direta decisões distributivistas, como no caso da legislação orçamentária. Mostramos ainda no capítulo anterior que o histórico dos trabalhos dos relatores da CMO foi marcado por claros indícios de irregularidades e desvios de conduta, sendo por isto implementados aprimoramentos nos trabalhos deste cargo. No entanto, apesar destas modificações racionalizarem e tornar mais límpido o trabalho do relator, este cargo, no entanto, continuou com amplos poderes regimentais para guiar o processo de aprovação dos cinco tipos de emendas que são apresentadas à CMO. “O cargo mais importante na CMO é o de relator geral – que é sempre um parlamentar-chave na coalizão de apoio ao presidente –, e que desempenha o papel de negociar emendas ao orçamento” (RODDEN E ARRETCHE, 2004, P. 553). Como vimos, este papel-chave do relator-geral da CMO se materializa no momento em que este apresenta os pareceres preliminar e final, com o qual podem modificar partes importantes da matéria orçamentária enviada pelo Poder Executivo, como reduzir, remanejar ou incluir valores financeiros, e principalmente fazer alterações no atendimento das emendas de bancadas estaduais. Podem ainda, juntamente com os relatores setoriais, modificar a ordem de tramitação dos vários tipos de emendas, colocando na pauta de prioridades aquelas que tratam de matérias de seu interesse, e sendo portanto, um dos atores onde os partidos políticos tendem a exercer seu poder de pressão. Por estes motivos, levantamos a hipótese de que as bancadas que aprovaram os maiores volumes de investimentos foram aquelas cujo relator-geral da CMO foi do mesmo partido, coalizão ou bloco partidário da liderança da bancada.



Para construí-la e analisá-la, tabulamos os dados sobre a composição partidária dos relatores e coordenadores de bancadas estaduais, os quais estão dispostos no anexo 22.

**H<sub>4</sub>: As bancadas que aprovaram os maiores volumes de investimentos foram aquelas cujo presidente da CMO era do mesmo partido, coalizão ou bloco partidário do coordenador da bancada.**

Assim como a hipótese H<sub>3</sub>, esta hipótese investiga as congruências político-partidárias no ambiente da legislação orçamentária. As relações partidárias aliás, tem sido apontadas como o principal motivo pelos quais os parlamentares estabelecem acordos em torno das questões distributivistas do orçamento da União. Abordamos no capítulo IV que a Resolução nº1/2006-CN, estabeleceu muitos poderes ao presidente da CMO como por exemplo declarar a inadmissibilidade de uma emenda, vetar pedidos sugeridos pelas bancadas, além de possuir vantagens informacionais (sobre receitas e disponibilidade de recursos extras) que lhes confere guiar de modo estratégico a tramitação do orçamento. Argumentamos ainda que o presidente da CMO não está imune às questões clientelistas, e que pode usar seu poder para beneficiar bancadas de sua coalizão. Portanto, guiados pela literatura que trata da importância deste cargo e sua influência nas questões distributivistas das emendas orçamentárias (MELO, *op. cit.*; PEREIRA E MUELLER, *op. cit.*; AMORIM NETO, *op. cit.*; FIGUEIREDO E LIMONGI, *op. cit.*) já discutidas nos capítulos anteriores, levantamos a hipótese de que aquelas bancadas que aprovaram os maiores investimentos tiveram o presidente da CMO como parlamentar do mesmo partido, base de apoio ou bloco partidário do coordenador da bancada. Para analisar esta hipótese, utilizamos os dados contidos em anexo 23.

**H<sub>5</sub>: As bancadas que aprovaram os maiores volumes de investimentos foram aquelas cujo relator-geral da CMO era de sua mesma Unidade Federativa.**

Esta hipótese avalia a congruência federativa entre o relator-geral da CMO e os coordenadores das bancadas estaduais, os quais juntamente com o presidente são peças-chave no processo decisório não somente das emendas de bancada, mas da Lei Orçamentária Anual como um todo. O relator-geral constitui um ator com poderes para definir os rumos do PLOA quando da sua passagem pela CMO, podendo formular estratégias para destinar mais recursos à sua UF na hora de aprovar o parecer final da CMO informando os valores das emendas aprovadas. Por estes argumentos, levantamos a hipótese de que se o relator da CMO foi do estado, do partido ou da base de apoio do presidente da República, houve a tendência de aprovar emendas com maiores volumes de investimentos em relação às demais bancadas. Para testar esta hipótese, tabulamos as informações contidas no anexo 24.

**H<sub>6</sub>: As bancadas que aprovaram os maiores volumes de investimentos foram aquelas cujo presidente da CMO era de sua mesma Unidade Federativa.**

Assim como a hipótese H<sub>5</sub>, esta hipótese avalia a congruência federativa do presidente da CMO, o qual assim como o relator-geral, pode utilizar seu poder regimental para ratear maior volume de recursos para sua UF na hora de aprovar o parecer final da CMO, como já argumentado no capítulo IV. Nesta hipótese, argumentamos que as bancadas que aprovaram mais investimentos foram aquelas cujo presidente da CMO era de sua mesma Unidade Federativa. Para construí-la, utilizamos os dados por nós tabulados contidos em anexo 25.

**H<sub>7</sub>: As regiões que aprovaram mais investimentos foram aquelas com os maiores PIB's.**

A Constituição de 88 no Art. 165,§7º, a Lei Complementar nº62 de 1989 e a resolução nº1/2006-CN em seu Art. 52, II “F”, “J” e 57,§ 1, estabelecem que o PPA e a LOA tenham entre suas atribuições a função de reduzir desigualdades inter-regionais. Sob este critério, os estados das regiões Norte e Nordeste seriam contemplados com mais investimentos em relação aos estados das regiões sul e sudeste. No entanto, Figueiredo e Limongi (2008) complementam que durante a distribuição dos recursos da União, além do critério de correção das desigualdades regionais e de renda *per capita*, convivem fortes critérios partidários entre os parlamentares da CMO, o que confere um ambiente de disputa por recursos limitados na CMO, ambiente este que muitas vezes não leva à cabo o que foi determinado nos pareceres do PLOA. A partir deste exposto, propomos a hipótese de que os maiores volumes de investimentos foram captados pelas bancadas região sudeste, a qual segundo dados do IBGE (2014) constitui-se como a região mais rica do Brasil.

Se os resultados destas sete hipóteses forem afirmativos, a constatação de um viés distributivo no período estudado implica dizer que as bancadas foram contempladas de modo diferenciado no que diz respeito à aprovação dos recursos que solicitaram via emendas à CMO, corroborando que estas influenciam (em maior ou menor grau) nos trabalhos desta comissão. Da mesma forma, o contrário também é válido e possível: a constatação de que as bancadas estaduais foram contempladas de modo equânime no que diz respeito à aprovação do volume de recursos que submeteram à CMO, corresponde afirmar também que as sete variáveis que apresentamos não influenciam (ou pouco influenciam) nos trabalhos desta comissão, e que regras institucionais, como descreve a premissa sistêmica, produz fortes constrangimentos que limitam a ação particularista dos atores envolvidos no PLOA. De todo modo, a metodologia descrita a seguir auxiliará na compreensão da formação da LOA quando da sua passagem pela CMO, bem como corroborar ou refutar nossas hipóteses.

## 5.6– MÉTODO

Como abordamos anteriormente, muitas são as instâncias a que passa a política orçamentária brasileira, desde sua elaboração nos ministérios e agências do Poder Executivo até a execução e prestação de contas dos recursos empenhados pela CMO e o Tribunal de Contas da União. Também são variadas as etapas e instâncias dentro do Congresso Nacional que determinam a forma final da matéria orçamentária. E ainda dentre as modalidades de emendas, são as de despesa as que têm o poder de incluir ou reduzir dotações, sendo esta a ferramenta que os parlamentares utilizam como fonte para a alocação de recursos às suas representações sociais e geográficas (ao contrário das de receita, que apenas alteram a estimativa de arrecadação do PLOA). Por toda esta abrangência no estudo da legislação orçamentária e das emendas de bancada, neste trabalho fizemos os seguintes recortes e utilizamos o seguinte método.

Para os objetivos específicos do nosso trabalho, primeiramente construímos um banco de dados contendo todas as emendas orçamentárias de bancadas dos estados e do Distrito Federal apresentadas ao PLOA e aprovadas na LOA entre os anos de 2003 a 2012. Este banco de dados foi montado a partir das informações disponíveis na plataforma eletrônica do Sistema de Informações Orçamentárias Gerais Aplicadas (SIGA) através do endereço eletrônico mantido pelo Senado Federal, o Portal Siga Brasil<sup>18</sup>. O tratamento do banco destes dados resultou em um montante de 9692 emendas orçamentárias de bancadas estaduais, sendo que 4867 deste montante correspondem às emendas apresentadas cujo montante financeiro foi de R\$ 350.580 bilhões de reais, e 4825 referentes às emendas aprovadas cujo montante financeiro corresponde ao valor de R\$ 82.156 bilhões de reais.

Faz-se necessário argumentar os inúmeros problemas que dificultaram a construção e o tratamento de nosso banco de dados em decorrência do modo como estes estão disponibilizados à sociedade, o que resultou em várias tentativas para filtrá-los. Estes problemas retardaram a agilidade do nosso trabalho, uma vez que as informações da plataforma SIGA Brasil apresentam inúmeros erros<sup>19</sup> de dados em sua base de emendas

---

<sup>18</sup> <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>

<sup>19</sup> Estes erros referem-se aos casos em que: 1) os dados sobre o número e os valores financeiros das emendas aprovadas eram maiores que o número das emendas propostas; 2) uma mesma emenda aparece duplicada ou mesmo triplicada; 3) emendas que não apresentam valor financeiro aprovado; 4) em uma mesma emenda constam duas numerações diferentes; 5) as emendas de determinada bancada aparecem na base de dados de outras bancadas; 6) as localidades em que determinada emenda destina seus recursos não correspondem ao estado da bancada; 7) a unidade orçamentária de determinada emenda não correspondia à funcional a que os recursos destinavam-se.

orçamentárias de bancadas estaduais aprovadas na Lei Orçamentária Anual, erros dos quais já haviam sido mencionados por outros pesquisadores da temática orçamentária<sup>20</sup> nesta e em outras bases de dados do Governo Federal. Em resposta a uma solicitação enviada via correio eletrônico, a própria ouvidoria do portal SIGA Brasil admitiu as falhas na disponibilização dos dados, e argumentou que vem trabalhando para corrigir este tipo erro em seu sistema com o objetivo de melhorar a conexão entre as instituições brasileiras e a sociedade.

Uma vez construído, as informações do banco de dados sofreu análise comparativa com os números e os valores financeiros apresentados pelos pareceres preliminares e finais e também pelas Notas Técnicas Conjuntas do Congresso Nacional dos anos de 2003 a 2012. Neste exercício comparativo, foram encontrados praticamente os mesmos valores numéricos e financeiros das emendas de bancadas apresentadas e aprovadas indexadas em nosso banco de dados<sup>21</sup>, corroborando assim a legitimidade de nossas informações. Em relação as demais informações, referentes à composição da mesa diretora, dos governadores estaduais, presidentes da República, partidos políticos etc. estas foram coletadas em outros portais da União (Portal da Câmara dos Deputados; Portal do Senado Federal; Portal da Comissão Mista de Orçamento, Portal do Tribunal Superior Eleitoral, Portal da Secretaria De Orçamento Federal).

Optamos pelo recorte temporal que compreende os anos de 2003 a 2012 principalmente pela disponibilidade de dados nas plataformas consultadas. O SIGA Brasil e o portal da Câmara dos Deputados disponibilizam a maioria das informações aqui utilizadas somente a partir dos anos 2000 e 2002 respectivamente, sendo impossível cobrir, por exemplo, um mandato inteiro do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso como inicialmente pretendíamos. Por este motivo, consideramos ser mais significativo iniciar o recorte da pesquisa a partir da lei orçamentária de 2003, ano em que se inicia o mandato presidencial do governo presidencial de Lula. Limitamos nosso recorte a LOA de 2012, que compreende o segundo ano do Governo Dilma Rousseff, pela indisponibilidade de tempo para

---

<sup>20</sup> Neste caso, estamos citando Figueiredo e Limngi (2008, P.178). Ao formular um banco de dados para analisar empiricamente a política orçamentária brasileira através de emendas parlamentares entre os anos de 1996 a 2001, estes autores argumentaram que foi preciso corrigir os valores de emendas propostas e aprovadas, pois encontraram na base de coleta de dados emendas apresentadas no PLOA sem correspondência na LOA, afirmando eles que “há fortes indícios de que, de fato, se tratam de erros nos registros”.

<sup>21</sup> Em relação ao número de emendas propostas e aprovadas, a variação entre o nosso banco de dados e os dados apresentados pelos pareceres preliminar e final e pelas das Notas Técnicas Conjuntas não chegou a 0,3%. Em relação ao montante financeiro proposto e aprovado, a diferença não excedeu 0,5%. Acreditamos que estas variações sejam ocasionadas por efeitos de ordem técnica e/ou contábil, e que por serem praticamente inexpressíveis, não alteram a veracidade e confiabilidade do nosso banco de dados.

cobrir todos os quatro anos de seu mandato, uma vez que a plataforma SIGA Brasil demora praticamente um ano para disponibilizar as informações de cada LOA.

Em relação ao método utilizado para testar nossas hipóteses, seguindo a linha empírica de outros trabalhos na Ciência Política (AMORIM NETO, 2000, RODDEN E ARRETICHE, 2004; MELO, 2004; PEREIRA E RENNÓ, 2007; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008; MIRANDA, 2008), o método utilizado nesta pesquisa foi a Análise de Regressão Linear Múltipla (ARLM) com dados temporais em painel. Esta técnica da estatística multivariada, cuja função consiste em relacionar uma variável dependente e contínua (variável resposta) com um conjunto de condicionantes de outras variáveis independentes (variável preditora), tem por objetivo compreender os resultados da variável dependente através da influência dos padrões de variação apresentados pelas variáveis independentes, bem como é eficiente para medir a intensidade da força entre duas variáveis mantidas as demais constantes. Dito de maneira sintética: o modelo estatístico ARLM é útil para avaliar o modo como os efeitos de duas ou mais variáveis independentes e relacionadas entre si influenciam nos resultados da variável dependente ou variável resposta. A equação matemática que representa o modelo estatístico ARLM é dada por:

$$Y = \alpha + \beta X_n + e \quad (1.1)$$

Onde:

$Y$  = corresponde à variável dependente, a qual é o resultado da soma de quatro principais componentes, quais sejam:

$X_n$  = corresponde ao conjunto de variáveis independentes.

$\alpha$  = é o intercepto de  $Y$  no plano cartesiano da regressão e refere-se ao valor esperado de  $Y$  quando o valor de  $X=0$  (o que  $Y$  deve ser antes das variações de  $X$ );

$\beta$  = é o coeficiente de regressão de  $X$  e refere-se ao valor adicional da variação de  $Y$  (aumento ou diminuição) para cada parcela da variável dependente  $X$ , denotando o que  $Y$  tornou-se após as variações de  $X_n$  (valor da variável resposta quando todas as variáveis regressoras forem nulas);

$e$  = corresponde ao valor de resíduos da regressão (também chamado de “desvio” ou “termo de erro”). Particular de cada variável analisada, refere-se aos casos em que nem  $\alpha$  nem  $\beta$  podem responder aos pressupostos entre as variáveis dependentes e independentes.

No modelo ARLM, quanto mais forte e significativo for o peso de uma variável explicativa isolada, ou seja, quanto menor for o resultado do coeficiente *P-Valor* da regressão, tanto mais se poderá afirmar que esta variável afeta, em maior grau, o comportamento da variável resposta. A partir destes pressupostos da análise ARLM, e para os propósitos específicos de nossa pesquisa, a fórmula estatística do modelo ARLM tomou a seguinte forma genérica.

#### VARIAÇÃO DO VOLUME FINANCEIRO DE EMENDAS DE BANCADAS APROVADAS

$$= \alpha + \beta H_1 + \beta H_2 + \beta H_3 + \beta H_4 + \beta H_5 + \beta H_6 + \beta H_7 + e$$

Para realizar o teste ARLM das sete hipóteses, utilizamos o software estatístico STATA em virtude de este ser o programa mais eficiente quando se trabalha com análise de dados em painel; ou seja, dados longos que precisam ser agrupados em escalas (em nosso caso, em anos de Leis Orçamentárias Anuais). Para rodá-los na planilha estatística, organizamos nossas hipóteses em variáveis dicotômicas e multivariadas (dependendo da particularidade de cada uma), as quais estão dispostas nas tabelas dos anexos 20 a 25. Os dados destas tabelas dizem respeito principalmente ao perfil representativo, partidário, federativo e regional dos principais atores por nós avaliados (presidentes da República, governadores estaduais, presidentes e relatores-geral da CMO e coordenadores de bancadas estaduais), além de informações sobre o total de cadeiras federativas no Congresso Nacional, na CMO, o piso e o teto de cada bancada estadual em apresentar emendas, e finalmente, a composição regional da bancadas estaduais.

Também na tentativa de controlar possíveis distorções intertemporais dos dez anos de LOA por nós analisados, foi utilizado a técnica estatística dos Mínimos Quadrados Generalizados (GLS), resultando em 260 observações-teste (correspondentes ao número de bancadas avaliadas multiplicado pelo número de LOA's). Em segundo lugar, indo de encontro à maioria de trabalhos na ciência política e na economia que estudam o orçamento da União, a exemplo de Roddem e Arretche (2004) e Santana (2011), o Distrito Federal não foi analisado em nosso modelo. Devido sua qualidade de ente federativo, a qual oferece vantagens constitucionais no repasse de recursos em relação aos demais estados, estes trabalhos inferem que o Distrito Federal não pode ser tomado como parâmetro de análise em relação aos outros estados, pois se o fizessem, este teria forte tendência a influenciar no resultado de suas análises, e, portanto, tenderiam suas pesquisas a um viés metodológico.

## 5.7– TESTE

Antes de iniciar o teste estatístico de nossas hipóteses, foi necessário avaliar se o modelo ARLM é realmente um método adequado para analisar a forma em que se apresentam nossos dados. Para tanto, verificamos se o conjunto das variáveis independentes atinge o pressuposto do chamado teste *F de significação*, o qual aponta se o modelo ARLM terá significância estatística para explicar a relação entre a nossa variável dependente e o conjunto de variáveis independentes<sup>22</sup>. Em outras palavras, este teste nos diz se há evidências estatísticas de que pelos menos uma das variáveis independentes tem relação com a variável dependente à medida que indica que o resultado do teste F seja igual ou menor que 0,005. Quanto mais o valor do teste *F de significação* tender a zero, tanto maior será o grau de correlação das variáveis entre si.

**Tabela 14**  
**Resultado do teste F de significação no modelo ARLM**

TESTE	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<b>F de significação</b>
Regressão	6	6,849156627	1,141526104	5,733614953	<b>0,00</b>
Resíduo	263	52,36161967	0,199093611	-	-
Total	269	59,2107763	503	-	-

Fonte: elaboração própria

Como aponta a tabela acima, o resultado de nosso modelo estatístico apontou que o *F de significação* foi menor que 0,05, denotando, portanto, que há evidências estatísticas de que pelo menos uma de nossas variáveis preditoras (nossas hipóteses) tem relação com a variável resposta (valor de emenda de bancada aprovado), inferindo que nossos dados podem ser analisados pelo modelo ARLM.

Para o nosso modelo, cabe ressaltar ainda que como estamos analisando uma função linear entre o valor da variável dependente com as demais variáveis independentes, optamos por transformar a forma dos dados desta variável dependente (evidentemente sem influenciar nos resultados finais) na tentativa de linearizá-los, de modo que o valor da variável dependente foi expresso em logaritmo natural (ln), uma vez que, se expressássemos nossa variável dependente em R\$ milhões de reais de emendas de bancada aprovadas, haveria uma considerável tendência exponencial dos dados, o que dificultaria a leitura e interpretação dos resultados no modelo estatístico ARLM.

<sup>22</sup> Em uma modelagem de dados por Análise de Regressão Linear, é comum realizar, além do Teste *F de significação*, outros testes, como por exemplo, testes de homocedasticidade (que avaliam a consistência dos dados analisados), colineariedade (que avaliam a relação de interferência de resíduos não padronizados das variáveis entre si nos resultados) e testes de normalidade (que avalia se a variância da variável dependente é igual, qualquer que seja o valor da variável independente). Devido a forma de nossos dados, não foi necessário realizá-los.

No modelo ARLM, os valores de *P-Valor*, denominado de *coeficiente de correlação*, referem-se aos quocientes do teste estatístico para cada hipótese, e nada mais são do que os resultados da relação entre a variável dependente (log. natural do valor de emenda aprovado) com uma das variáveis independentes, mantidas constantes as demais variáveis independentes. Já o valor de  $R^2$  refere-se ao grau de correlação entre a variável dependente e as demais variáveis independentes inter-relacionadas entre si. Dadas estas dimensões explicativas, os resultados do teste de nosso modelo estatístico podem ser lidos na tabela 15.

**Tabela 15**  
**Determinantes do valor das emendas de bancadas estaduais**  
**Aprovadas (2003-2012), por variáveis de pesquisa**

HIPO TESE	VARIÁVEIS DE PESQUISA ↓	PARÂMETROS →	COEF.	ERRO	P-VALOR	RANKING	
		CONSTANTES →				19,329	0,137
<b>REPRESENTATIVIDADE</b>							
<b>H<sub>1</sub></b>	Tamanho das bancadas estaduais na CMO		0,421	0,257	<b>0,102</b>	1°	5°
<b>CONGRUENCIA PARTIDÁRIA</b>							
<b>H<sub>2</sub></b>	Congruência partidária entre governadores estaduais e presidente da República.		0,078	0,052	<b>0,138</b>	3°	6°
<b>H<sub>3</sub></b>	Congruência partidária do relator-geral da CMO e coordenadores de bancadas estaduais		0,214	0,062	<b>0,001**</b>	1°	2°
<b>H<sub>4</sub></b>	Congruência partidária do presidente da CMO e coordenadores de bancadas estaduais		0,153	0,057	<b>0,009*</b>	2°	4°
<b>CONGRUÊNCIA FEDERATIVA</b>							
<b>H<sub>5</sub></b>	Congruência federativa do relator-geral da CMO e coordenadores de bancadas estaduais		0,130	0,125	<b>0,299</b>	1°	8°
<b>H<sub>6</sub></b>	Congruência federativa do presidente da CMO e coordenadores de bancadas estaduais		0,107	0,121	<b>0,373</b>	2°	9°
<b>CONGRUÊNCIA REGIONAL</b>							
<b>H<sub>7</sub></b>	H <sub>7.1</sub>	Recursos aprovados – Nordeste	0,245	0,056	<b>0,000***</b>	1°	1°
	H <sub>7.2</sub>	Recursos aprovados – Norte	0,390	0,060	<b>0,009*</b>	2°	4°
	H <sub>7.3</sub>	Recursos aprovados - Centro Oeste	- 0,314	0,069	<b>0,005*</b>	3°	3°
	H <sub>7.4</sub>	Recursos aprovados –Sul	- 0,296	0,055	<b>0,140</b>	4°	7°
Valor do coeficiente de observações (anos * bancadas)			260				
Valor do teste $R^2$ ajustado			0,21				

Notas: os valores do coeficiente (COEF.) discriminados na tabela referem-se ao valor de  $\beta$  (coeficiente de regressão) quando a variável resposta tende a aumentar ou diminuir à medida que uma unidade desta variável dependente for acrescida na equação  $Y = \alpha + \beta X_1 + \beta X_2 + \beta X_3 + \dots + \beta X_6 + e$ . Os valores de erro (ERRO) dizem respeito os valores que desviaram da média mensurada (0,137). Para a hipótese H<sub>7</sub>, a região Sudeste não foi analisada uma vez que esta serviu de parâmetro comparativo para avaliar o desempenho das demais regiões. Os valores do ranking individual (INDIVID.) referem-se à ordem crescente das hipóteses que mais se destacaram em cada dimensão explicativa (representativa; partidária; federativa e regional); os valores do ranking total (TOTAL) referem-se à ordem crescente das hipóteses mais significativas em todo o modelo estatístico. Os asteriscos indicam o nível de significância na seguinte ordem: \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,10.

Após finalizado o teste dos determinantes do valor das emendas de bancadas estaduais aprovadas, formulamos nossas considerações e análises discriminadas a seguir.



## 5.8– RESULTADOS E ANALISES

Como demonstrado nas sessões anteriores deste capítulo, nas dez leis orçamentárias anuais que analisamos, praticamente todas as emendas que as bancadas submeteram à CMO foram aprovadas, ainda que com expressiva redução dos valores propostos. Pela tabela 11 notou-se que estes recursos aprovados apresentaram significativa variabilidade de valor financeiro entre as diferentes bancadas estaduais, de modo que nosso objetivo consistiu em compreender se fatores representativos, partidários, federativos ou regionais influenciaram nesta variação; ou seja, se as características descritas em cada uma das nossas hipóteses produziram algum tipo de efeito no valor das emendas de bancadas quando da sua aprovação pela Comissão Mista de Orçamento. Ao final de nossa análise, os resultados do teste trazidos pela tabela 15 evidenciaram que dentre as sete hipóteses postas à prova, três apresentaram alto grau de significância estatística, quais sejam: H<sub>3</sub>; H<sub>4</sub> e H<sub>7</sub> (H<sub>7.1</sub>; H<sub>7.2</sub>, e ; H<sub>7.3</sub>).

Um dos resultados mais significativos e importantes de nosso teste dizem respeito às hipóteses H<sub>3</sub> e H<sub>4</sub>, ambas relacionadas à congruência partidária dos principais membros da mesa diretora da CMO (relator-geral e presidente geral, respectivamente) para com os coordenadores das bancadas estaduais. Em ambas as hipóteses, os resultados do *P-Valor* iguais a 0,001 e 0,009, respectivamente, reforçaram com solidez o entendimento de que o processo de apresentação, emendamento, apreciação e aprovação de emendas orçamentárias na comissão de orçamento são fortemente influenciados por fatores de ordem política, quais sejam, as coalizões partidárias. Como relator geral e o presidente da CMO tem amplos poderes regimentais para modelar a forma dos investimentos com emendas orçamentárias, sendo que a literatura em ciência política tem destacado como um dos fatores mais relevantes o poder do relator-geral em apresentar os critérios a serem estabelecidos para a apreciação de emendas ( incluindo as regras para o remanejamento de dotações da reserva de recursos das emendas de remanejamento) e do presidente em vetar solicitações das bancadas estaduais e declarar a inadmissibilidade de uma emenda, a confirmação de nossas premissas partidárias nestas hipóteses ganharam então ainda mais base de sustentação com os argumentos das pesquisas já consolidadas.

Pelo alto grau de significância da hipótese que mediu a congruência partidária do relator-geral (H<sub>3</sub>), ficou claro que este é o ator mais influente dentro da CMO. Este resultado, que acaba por ratificar argumentos e conclusões de trabalhos teóricos e empíricos de grande parte literatura em ciência política (FIGUEIREDO E LIMONGI, *op. cit.*; AMORIM NETO, *op. cit.*; MELO, *op. cit.*; PEREIRA E MUELLER, *op. cit.*; GOMES, *op. cit.*) que inferem

categoricamente que o relator-geral da comissão mista de orçamento é um ator-chave no processo de aprovação das emendas orçamentárias, corrobora de modo satisfatório as expectativas de nossa hipótese, a qual predispôs que: durante o processo de aprovação das emendas orçamentárias de bancadas estaduais nos PLOA's de 2003 a 2012, quando o coordenador da bancada estadual foi do mesmo partido político ou de partidos membros da coalizão partidária do relator-geral da CMO, houve forte tendência para que fossem aprovados mais recursos via emendas em relação às demais bancadas cujos coordenadores não fizeram parte do mesmo partido político ou de partidos da coalizão de governo do relator-geral desta comissão. Em resumo, não houveram indícios estatísticos para crer que as relações partidárias destes atores não exerceram peso sobre a aprovação de emendas de bancadas estaduais.

Para a hipótese H<sub>4</sub>, que mediu a congruência partidária do presidente da CMO para com os coordenadores das bancadas estaduais, os resultados obtidos também ratificaram o entendimento de que as relações político-partidárias nesta comissão são determinantes na aprovação do valor financeiro das emendas de bancadas aprovadas, inferindo que o presidente, juntamente com o relator-geral, é também o um agente estratégico na aprovação dos investimentos com emendas. O grau de significância do *P-Valor*, igual a 0,009, indicou que nas dez LOA's analisadas, o presidente da CMO tendeu a favorecer as bancadas cujos coordenadores eram do mesmo partido político ou de partidos políticos de sua coalizão, e de modo contrário, tendeu a preterir as bancadas dos coordenadores que não fizeram parte do partido ou de sua coalizão partidária.

Pela recorrência que a temática sobre alianças partidárias entre parlamentares aparece nas pesquisas da ciência política, não causa surpresa os resultados das nossas hipóteses que mensuraram esse tipo de relação dentro da CMO. Ao nosso ver, estes resultados sugerem que o processo de aprovação das emendas de bancadas estaduais sofreu forte influencia de relações entre presidentes, relatores-geral e coordenadores de bancadas de partidos e coalizões partidárias comuns. Os partidos de situação, aliás, sempre constituíram extenso predomínio da mesa diretora desta comissão na faixa de tempo que avaliamos. Com exceção do presidente da CMO de 2002, todos os demais presidentes e relatores-geral estiveram ligados a base de apoio governista, como pode ser visto pelas tabelas 12 e 13. Quanto aos coordenadores de bancadas estaduais, a partir do segundo mandato do governo Lula, em 2007, o houve um aumento progressivo daqueles que estavam filiados à coalizão partidária, chegando em 2011 ao patamar em que todos os coordenadores de bancadas estaduais do PLOA de 2012 estiveram

ligados ao mesmo bloco partidário dos relatores-geral e presidentes da CMO como se pode ver nos anexos 22 e 23, enquanto que os coordenadores da oposição, minoria, foram penalizados com menos recursos aprovados para suas bancadas estaduais. A partir do que estes resultados sugerem, o que podemos inferir portanto é que este tipo de prática no âmbito do orçamento anual e das emendas de bancadas vai contra vários princípios orçamentários, além de caminharem em sentido oposto aos objetivos e trabalhos estipulados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual visa "racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas e pelo apartidarismo político com foco em resultados diretos para a Sociedade".

Em relação à hipótese H<sub>7</sub>, que mediu as congruências regionais das bancadas estaduais nos trabalhos da Comissão Mista de Orçamento para com a legislação constitucional e regimental que tratam da descentralização de recursos da União para os estados, os resultados, praticamente todos com auto grau de significância estatística (com exceção de H<sub>7,4</sub>), indicaram que as regiões Nordeste e Norte aprovaram os maiores volumes de recursos em relação à região Sudeste, que segundo dados do IBGE (2014), é, dentre as cinco regiões brasileiras, a que apresenta o maior PIB, enquanto que às regiões Centro-Oeste e Sul tiveram um desempenho baixo quando comparadas à região Sudeste, e aprovaram, conforme demonstram seus coeficientes negativos (-0,314 e - 0,296, respectivamente) valores financeiros inferiores. A colusão, portanto, foi a de que a região Sudeste não aprovou o maior montante de recursos de investimentos com emendas de bancadas como predispôs nossa hipótese, refutando-a categoricamente.

Estes resultados da hipótese H<sub>7</sub>, que na verdade vem corroborar os dados da tabela 10, podem ser interpretados de duas maneiras distintas. Primeiro, quando avaliados pela relação entre o número de bancadas por região e o montante financeiro aprovado, nota-se que estes resultados foram proporcionais à quantidade de estados de cada região (quanto mais bancadas em uma região, mais recursos tendem a ser aprovados), denotando uma distribuição de recursos aprovados meramente quantitativa. Em segundo lugar, quando relacionamos estes resultados com os dados da tabela 11, a qual demonstra que as maiores taxas de sucesso estiveram concentradas na região Nordeste (seis das nove bancadas desta região encabeçaram este ranking) com os textos da Lei Complementar nº62 de 1989 e dos Artigos 165,§7º da Constituição de 88 e 52 (II “f”, “j”) e 57,§ 1 da resolução nº1/2006-CN, que determinam que o orçamento anual deva ter como uma de suas atribuições a função de reduzir as desigualdades inter-regionais, pode-se inferir que os trabalhos desenvolvidos na CMO

tenderam a aprovar mais recursos a uma das regiões economicamente mais pobres do país. Um exemplo deste objetivo pode ser entendido pelo relatório setorial da Área Temática III da CMO (Integração Nacional e Meio Ambiente) para o orçamento de 2001, que apesar de não compreender a faixa de tempo de nossa pesquisa, descreve um parecer que esta comissão vem adotando com bastante frequência após as modificações da resolução nº1/2006-CN, o qual descreve que “[...] “além dos critérios legais, levou-se em conta, para a aprovação de emendas coletivas [ao orçamento de 2001], o potencial nelas contidas para a geração de emprego e renda, além da importância para o enfrentamento de grandes entraves para o desenvolvimento regional, a exemplo do problema hidrológico na região Nordeste”. Neste último caso, a literatura de Rezende (2001) reforça a suposição de que as instituições brasileiras e seus mecanismos de transferências compensatórias tendem a direcionar investimentos às regiões mais pobres do país.

Estes resultados do teste da hipótese H<sub>7</sub>, no entanto, embora tenham sido bastante significativos em nosso modelo, devem ser lidos com cautela por quatro principais motivos. Em primeiro lugar, estes mostraram-se úteis apenas para avaliar de maneira demonstrativa a descentralização de investimentos com emendas às regiões brasileiras, uma vez que não foi possível coletar o PIB anual das bancadas de todos os estados em cada ano da faixa temporal analisada para então fazer uma mensuração mais precisa e rigorosa entre todas as regiões juntas. Em segundo lugar, os valores de emendas aprovadas e a taxa de sucesso, dois importantes parâmetros de análise, caminharam em sentidos opostos, sendo inversamente proporcionais; ou seja, enquanto, por exemplo, a região Sudeste possuiu o maior volume de recursos aprovados em relação à região Nordeste, esta última teve a maior taxa de sucesso destes recursos aprovados como demonstra a tabela 14, e além disto, as demais regiões também não apresentaram uma relação majoritariamente linear entre valores aprovados e taxa de sucesso pois tiveram desempenhos bastante semelhantes ao dessas regiões. Em terceiro lugar, o fato de não incluirmos o Distrito Federal como bancada da região Centro-Oeste por este ter a qualidade de ente federativo e receber recursos especiais conforme demonstram RODDEN e ARRETCHE (2004), diminuiu a qualidade de mensurar os recursos aprovados desta região. Em último lugar, não se pode olvidar que as diferentes bancadas de uma mesma região apresentam disparidades e heterogeneidades ideológicas, econômicas, partidárias, de objetivos de investimentos etc. de modo que não se pode dar peso exatamente igual a bancadas com estas distinções, mesmo que estas pertençam a uma região em comum. Estes adjetivos, aliados à falta de coordenação destas bancadas foram, na realidade, os principais

motivos para que fossem extintas em 2007 a modalidade das emendas de bancadas regionais, que em 2012 voltou a ser, a pedido da bancada do Nordeste, tema de votação em plenário do Congresso com o objetivo de recuperar o direito político das regiões em apresentar emendas, justificando que a atual legislação que atribui às bancadas estaduais a função de reduzir estas desigualdades por si só não dão cabo das disparidades brasileiras. De todo modo, cabe dizer que, apesar da importância dos resultados trazidos pela hipótese  $H_7$ , ainda assim, parece-nos sensato reconhecer que nosso caminho metodológico para avaliar o desempenho de regiões nos recursos de emendas aprovadas talvez não tenha sido o melhor parâmetro de mensuração da relação entre emendas de bancadas e desempenho regional.

Já em relação às demais hipóteses que avaliaram a representatividade das bancadas estaduais na CMO ( $H_1$ ), a congruência partidária entre os governadores estaduais e o presidente da República ( $H_2$ ) e as congruências federativas dos presidentes e relatores-geral da CMO ( $H_5$  e  $H_6$ , respectivamente), a despeito do que supúnhamos, os resultados obtidos pelo teste realizado não reagiram em acordo com a descrição de nossas variáveis, apresentado todos baixos graus de significância estatística.

Para a hipótese que avaliou a representatividade das bancadas estaduais na CMO ( $H_1$ ), o baixo grau de significância (*P-VALOR* igual a 0,102) indicou que o tamanho das bancadas nesta comissão não foi um fator determinante à afetar a discricionariedade dos valores de emendas aprovadas em relação ao valor apresentado, não encontrando, portanto, apoio na descrição de nossa premissa, a qual predispôs que as bancadas com maior número de representantes possuíam mais poder de pressão em relação às bancadas menos numerosas e teriam maior êxito na aprovação de recursos. Ao contrário de nossos pressupostos, este resultado vem a somar conclusões de pesquisas empíricas semelhantes (SANTANA, 2010; 2011) que avaliaram o impacto do tamanho das bancadas estaduais no Congresso Nacional na execução de recursos com emendas de bancadas, as quais concluíram através de testes estatísticos que os estados que tiveram bancadas numerosas na CMO não foram mais beneficiados com a execução de emendas em relação às demais bancadas. No âmbito de nossos resultados, cabe ainda ressaltar que para a premissa desta hipótese, optamos por desenvolver um caminho investigativo diferente ao de trabalhos que de algum modo avaliaram a representação dos estados no Legislativo brasileiro (NICOLAU; 1997; SAMUELS, 2002; MELO, 2004), argumentando que as unidades federativas representadas por bancadas menores estão em situação de vantagem por deterem incentivos constitucionais como forma de compensar as desigualdades econômicas e de representatividade dos estados

de densidade populacional e desempenho econômico baixos. A leitura dos argumentos destes trabalhos culminaram, portanto, em dar ainda mais crédito aos resultados encontrados pela hipótese H<sub>7</sub>.

Já em relação à hipótese que avaliou congruência partidária entre os governadores estaduais e o presidente da República (H<sub>2</sub>), os resultados, ao contrário do que seria de se supor, indicaram que as bancadas em que os governadores estaduais eram do mesmo partido ou de partidos da coalizão de governo do presidente da República não foram mais beneficiadas quando comparadas às demais bancadas cujos governadores não eram do mesmo partido ou dos partidos membros da coalizão presidencial, indicando que este tipo de relação não exerceu significativa influência durante a aprovação dos valores das emendas de bancada na CMO. Oposto aos pressupostos estabelecidos por nossa segunda hipótese, este resultado vem a somar os achados de Rodden e Arretche (2004), que ao estudarem a forma como a União lida com transferências voluntárias às federações, comprovaram empiricamente que àqueles estados cujos governadores pertenceram ao partido do presidente não foram mais beneficiados em relação aos governadores dos partidos que estavam filiados aos partidos da oposição ao governo do chefe do Executivo.

No que diz respeito às hipóteses que mediram a congruência federativa dos relatores-geral e presidentes da CMO (H<sub>5</sub> e H<sub>6</sub>), ambas apresentaram os mais baixos graus de significância estatística em nosso modelo (*P-Valor* iguais a 0,299 e 0,373, respectivamente), indicando que relações paroquialistas não foram levadas à cabo por estes agentes no momento de aprovar emendas de bancadas; ou seja, refutam categoricamente o argumento de que os parlamentares que ocuparam os altos cargos da mesa diretora da comissão de orçamento entre 2002 a 2011 agiram no sentido beneficiar as bancadas de seus respectivos estados com mais volume de recursos aprovados.

Por fim, o valor do teste  $R^2$  ajustado de nosso modelo indicou que nossas variáveis quando analisadas entre si possuem um grau de correlação com a variável resposta de 21%, dando um sinal de que outros fatores quando somados e avaliados estatisticamente a estes também tenderam a afetar na aprovação dos valores das emendas orçamentárias de bancadas estaduais. Levando em consideração este valor de  $R^2$ , faz-se importante mostrar que outros trabalhos na ciência política que utilizaram modelos estatísticos por análise de regressão múltipla como parâmetro investigativo (AMORIM NETO, 2000; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008; MIRANDA, 2008; SANTANA, 2010), também encontraram como resultado de suas pesquisas um  $R^2$  ajustado abaixo ao de suas expectativas. De praxe, análises

estatísticas por regressão múltipla, conforme descrito por Levin e Fox (2004), predizem que quanto mais variáveis forem adicionadas para explicar o resultado de uma variável resposta, menores são as possibilidades de que fenômenos não incluídos no modelo determinem no valor desta variável resposta, e maiores são as chances de que esta variável dependente seja mais integralmente explicada. Dito de maneira quantitativa: quanto mais variáveis forem adicionadas ao modelo por análise de regressão múltipla, tanto maior será a tendência do valor do  $R^2$  ajustado aumentar.

Neste sentido, agora dito de maneira qualitativa, trabalhos futuros que mensurem, por exemplo, o poder e as congruências institucionais, partidárias e federativas dos dez relatores setoriais da CMO, dos três vice-presidentes da CMO, dos trabalhos desenvolvidos nas dez áreas temáticas da CMO, a influência dos coordenadores dos comitês orçamentários e a atuação dos líderes partidários para com as emendas de bancadas estaduais, bem como estudos que elaborem e utilizem indicadores, tipologias ou outros parâmetros estatísticos mais refinados e precisos, poderão trazer novas e importantes contribuições para uma compreensão mais integral desta parte da legislação orçamentária brasileira.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como principal temática o orçamento da União quando da sua passagem pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), e cujo cerne principal foi discutir quanti e qualitativamente o perfil das emendas de bancadas estaduais dos anos de 2003 a 2012. O objetivo específico consistiu em compreender e avaliar o modo como os estados brasileiros foram contemplados no que diz respeito ao volume de recursos de investimentos das emendas de bancadas aprovadas para compor a LOA de cada ano. Fez ainda parte de nosso propósito apontar, com base nos resultados e limites desta pesquisa, se o arranjo constitucional e regimental da CMO foi um instrumento capaz de auxiliar no repasse de recursos com vistas à redução das desigualdades regionais do país. Para tal esforço, analisamos o impacto exercido por sete variáveis que julgamos terem sido fortes preditoras à influenciar na variação do valor das emendas de bancadas que foram aprovadas nas LOA's naqueles anos. Para esta finalidade, criamos por Análise de Regressão Linear Múltipla (ARLM) um modelo estatístico, o qual nos possibilitou, a partir dos resultados obtidos, formular algumas conclusões sobre nosso objeto de estudo.

Além dos achados produzidos por nosso modelo estatístico, formulamos também algumas considerações que fazem menção ao conteúdo dos demais capítulos. O capítulo I, que utilizou a teoria neoinstitucionalista da escolha racional para auferir os comportamentos dos membros da CMO frente aos constrangimentos produzidos pela legislação orçamentária foi útil no sentido de dar base de sustentação às premissas e conclusões das nossas hipóteses, principalmente àquelas que mensuraram as congruências partidárias, as quais mostraram forte relação com os pressupostos teóricos da doutrina institucionalista. Através do capítulo II, mostramos o conteúdo formal do *modus operandi* da legislação orçamentária, o que nos proporcionou, além de *expertise* técnica para a leitura do Regimento Interno do Congresso Nacional e da Constituição de 88, um entendimento aprofundado sobre as etapas de construção, apresentação, apreciação e aprovação das emendas de bancadas estaduais. O capítulo III foi útil no sentido de aludir o modo como o presidencialismo de coalizão e o poder de agenda do presidente da República vem influenciando o processo de construção do orçamento anual, principalmente na etapa onde estes poderes podem materializar suas preferências políticas: os recursos de investimentos financiados por emendas. O capítulo IV teve sua relevância por apresentar, através de resenhas da literatura em ciência política, os efeitos de causalidade da relação entre constrangimentos institucionais *versus* atuação estratégica durante a construção do PLOA, demonstrando que ao mesmo tempo em que



nossas instituições introduziram constrangimentos legais para reprimir aqueles comportamentos particularistas na CMO, produziram paralelamente outras formas de atuação estratégica nesta comissão, sendo, portanto, útil para formular as premissas de nossas sete hipóteses.

Feitas estas considerações, voltemos agora à problemática central a qual nos propomos investigar neste trabalho: os arranjos representativo, partidário, federativo e regional da CMO e de três dos principais atores políticos desta comissão (o relator-geral, o presidente geral e os coordenadores de bancadas estaduais) impactaram na aprovação dos valores das emendas orçamentárias de bancadas estaduais entre as LOA's de 2003 a 2012? Em síntese, nossas conclusões estatísticas para estas perguntas indicaram que:

- 1) As congruências partidárias dos principais membros da mesa diretora da Comissão Mista de Orçamento (relator-geral e presidente geral) para com os coordenadores das bancadas estaduais produziram significativos efeitos nos valores de emendas de bancadas aprovadas;
- 2) Apesar de outras interpretações, a aprovação do volume de recursos das emendas orçamentárias de bancadas estaduais entre as regiões brasileiras seguiu, *ad hoc*, uma lógica redistributivista, incorporando as exigências da Lei Complementar nº62 de 1989 e dos artigos Art. 165 da Constituição de 88, e 52 e 57 da resolução nº1/2006 do Congresso Nacional, com a propensão de reduzir as desigualdades regionais, refletida principalmente na taxa de sucesso dos valores de emendas das bancadas da região Nordeste, o que nos habilita auferir que entre as leis orçamentárias anuais de 2003 a 2012, estes dispositivos, somados ao cálculo da reserva de recursos das emendas de bancadas para compor o valor financeiro Fundo de Participação dos Municípios (vide exemplo no anexo 04) cumpriram, em certa medida, com sua função.
- 3) O tamanho das bancadas estaduais na Comissão Mista de Orçamento, mensurada pela razão do número de deputados e senadores de cada bancada com o total de cadeiras nesta comissão, não foi um fator determinante a influenciar nos valores financeiros das emendas aprovadas em relação aos valores solicitados;
- 4) Entre 2002 a 2011, as congruências político-partidárias entre presidente da República e governadores estaduais não influenciaram determinantemente as decisões dentro da Comissão Mista de Orçamento para com os valores financeiros de emendas de bancadas aprovadas;

- 5) A congruência federativa entre relatores-geral e presidentes da Comissão Mista de Orçamento não foi fator de impacto determinante para influenciar nos valores financeiros de emendas de bancadas aprovadas;
- 6) Em uma interpretação estatística, quando em conjunto, todas as nossas hipóteses não foram capazes de explicar por sí só os resultados dos valores de emendas de bancadas estaduais aprovadas entre as LOA's de 2003 a 2012, sinalizando que outros fatores também produziram algum tipo de efeito nestes resultados.

A despeito destas conclusões, queremos reforçar o argumento que utilizamos para explicar o resultado de  $R^2$  em nosso modelo estatístico e deixar claro que outros fatores aqui não mensurados, como por exemplo, fatores de desempenho dos demais membros das bancadas estaduais ou mesmo a relevância e a viabilidade do conteúdo dos projetos das emendas, também tenham influenciado no valor dos recursos orçamentários aprovados e não unicamente os fatores descritos por nossas variáveis, uma vez que a maioria (senão a totalidade) da literatura em ciência política tem argumentando que a Lei Orçamentária Anual é fruto de múltiplos processos que sofrem influências técnicas, regimentais, políticas, eleitorais, clientelistas, institucionais, ideológicas, etc., o que antepõe nossa pesquisa em um patamar de estudo de caso.

Deste modo, embora a literatura em ciência política venha auferindo o comportamento de atores e dos processos institucionais como sendo egoístas, não se pode levar este adjetivo à generalização ou mesmo a um determinismo imutável. Com isto, queremos dizer que dado o grau de descentralização (diminuindo custos de decisão), racionalização e fiscalização dos trabalhos da Comissão Mista de Orçamento que foram iniciados com a resolução nº1/2001-CN (e reforçados pela resolução nº1/2006-CN) esta comissão tenha também promovido, como é de se esperar, a melhor forma de redistribuição dos recursos de investimentos, aprovando emendas à medida que tenha rejeitado, em maior ou menor grau, este tipo de comportamento predatório; ou seja, devido à imersão de um constante *accountability* horizontal, a mesa diretora desta comissão tenha aprovado as emendas orçamentárias levando em consideração a natureza dos projetos de investimento, sua funcionalidade, utilidade, o ganho social e econômico etc. e não unicamente as tenha aprovado por mero fruto de acordos e negociatas.

Ainda que seja difícil para qualquer pesquisa em ciência política mensurar empiricamente que acordos e negociatas foram firmados em nome de um fim específico (uma

vez que este tipo de stratagema quase sempre são processos sigilosos até que a “bomba” exploda à sociedade) os estudos de *politics reserch*, que analisam os impactos produzidos por coalizões e conflitos políticos, vem cada vez mais se empenhando em desenvolver novas propostas de abordagem para explicar este tipo de fenômeno. Embora seja audacioso apontar que nosso trabalho oferece um panorama integral das decisões que foram tomadas pela Comissão Mista de Orçamento, ele apresentam-se como uma proposta quanti qualitativa para explicar a conjuntura de uma parte da legislação orçamentária brasileira ainda pouco explorada em se tratando do objeto de análise: a aprovação de emendas de bancadas estaduais na CMO. Trabalhos futuros que utilizem novas ferramentas e técnicas metodológicas mais precisas e aferidas contribuirão significativamente para o desenvolvimento, não só dos estudos legislativos e institucionais, mas também da ciência política brasileira.

## REFERÊNCIA

ABRANCHES, S. (1998). **Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro.** DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, pp. 5 a J4.

ABRUCIO, F. (1988). **Os barões da federação.** São Paulo. Editora Hucitec. 1998.

ALVES, M; SODRE. (2010). **Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União.** Revista de Administração Contemporânea. RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 2, pp. 414-433, Maio-Junho.

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

AMORIM NETO, O. (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. Ed. UFMG.

BITTENCOURT, F. (2012). **Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle.** Núcleo de Pesquisas e Estudos do Senado. Texto 112. Abril.

BRASIL (1964). **Lei Complementar nº 4.320,** de 17 de Março de 1964.

BRASIL (1986). **Resolução nº 12.855/86,** do Tribunal Superior Eleitoral.

BRASIL (1988). **Constituição Federal de 1988 da Republica Federativa do Brasil.** 1988.

BRASIL (1989). **Lei complementar nº 62,** de 28 de Dezembro de 12.1989.

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

BRASIL (2001). **Lei nº 10.180**, de 6 de fevereiro de 2001.

BRASIL (2001). **Resolução nº 01/2001 do Congresso Nacional**, de 04 de outubro de 2001.

BRASIL (2006). **Resolução N°1/2006 do Congresso Nacional**, de 26 de dezembro de 2006.

BRASIL. **Nota Técnica Conjunta (de 2003 a 2012) do Congresso Nacional**.

BRASIL ECONOMICO (2014). Disponível em: [http://brasileconomico.ig.com.br/ultimas-noticias/o-dia-do-contingenciamento-do-orcamento-de-2013\\_132288.html](http://brasileconomico.ig.com.br/ultimas-noticias/o-dia-do-contingenciamento-do-orcamento-de-2013_132288.html). Acesso em: 13.06.2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (2014). **Portal Orçamento Brasil**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>. Acesso em: 22.02.2014.

CARNEIRO, C *et al.* (2014). **Curso de Regimento Comum do Congresso Nacional**. Câmara dos Deputados. Brasília-DF. Ed. Edições Câmara.

CARVALHO, N. (2003). **E no Início Eram as Bases, Geografia do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro-RJ. Editora Revan.

CARVALHO, M. (2007) **Efeitos das Emendas Parlamentares ao Orçamento na Redução das Desigualdades Regionais**. Monografia de Especialização em Orçamento Público apresentada ao Instituto Serzedello Correa do Tribunal de Contas da União. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Brasília-DF.

CHEIBUB, J; PRZEWORSKI, A.; SAIÉGH, S. (2002). **Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas**. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v45, N° 02, p.187.

CINTRA, A (2007). O Congresso Brasileiro: é preciso mudanças? Exame de algumas propostas. In: Nicolau, J; POWER, T (orgs.). **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte - BH. Editora UFMG.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ACESSÓRIA PARLAMENTAR (2014). Disponível em: [http://diap.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=17853:pre](http://diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17853:pre)

[sidencialismo-coalizacao-partidaria-e-sustentacao-parlamentar&catid=45&Itemid=204>](#).

Acesso em: 11.11.2014.

DOWNS, A (1957). **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo. Ed. EdUSP.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. (1995). **Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n° 29.

\_\_\_\_\_ (1998). **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n° 44, pp. 81-106.

\_\_\_\_\_ (1999). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro. Editora FGV.

\_\_\_\_\_ (2002). **Incentivos Eleitorais, Partidos e política orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 45, n° 2, pp. 303 a 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, n° 4, pp. 737-776.

\_\_\_\_\_ (2008). **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte-MG. Editora UFMG.

\_\_\_\_\_ (2009). Poder de Agenda e políticas Substantivas. *In*: INÁCIO; RENNÓ (orgs.) **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte-MG. Editora UFMG.

\_\_\_\_\_ (2011). Que Instituições Políticas Importam e Para que Importam: lições dos estudos legislativos no Brasil. *In*: LAVALLE, A. (Org.) **Horizonte da Política: questões emergentes e agenda de pesquisa**. São Paulo-SP. Ed Unesp-CEBRAP.

GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. (2006). **Planejamento e orçamento governamental; coletânea**. Brasília: ENAP.

GOMES, F (2013). **Produção Legislativa no Brasil. Visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília-DF. Câmara dos Deputados. Edições Câmara.

GONTIJO, V. (2010). **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. Cadernos ASLEGIS. 39. Janeiro-abril. Câmara dos Deputados. Brasília-DF.

GROHMANN, G (2009). Comparando os Legislativos Brasileiros Subnacionais da Argentina e do Brasil. In: INÁCIO, M; RENNÓ, L. (orgs). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte. Editora UFMG. pp. 447-476.

HALL, P. TAYLOR, R (2003). **As Três Vertentes do Neo-institucionalismo**. Lua Nova. Revista de Cultura e Política. N°58.

HILTON, R. M.; PHILIP, G. J. (2010). Informações sobre Desempenho Orçamentário em Perspectiva histórica e Comparativa. In: PETERS, B. G; PIERRE, J. (Org). **Administração pública – coletânea**. Brasília- DF. Editora UNESP. ENAP. PP.379-399.

**Jornal Folha de São Paulo On Line** (2013). Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u384405.shtml>>. Acesso em: 22.011.2013.

KNOTT, J.H; HAMMOND, T. H (2005). Teoria Formal e Administração pública. In: PETERS, B. G; PIERRE, J. (Org). **Administração pública – coletânea**. Brasília- DF. 2010. Editora UNESP. ENAP. pp: 187-205.

LEMOS, L (2007). O Controle Legislativo no Brasil Pós-1988. In: **Instituições Representativas no Brasil: balanço e reforma**. Ed. UFMG/IUPERJ.

LEVIN, J; FOX, A. (2004). **Estatística Para Ciências Humanas**. 9º ed. São Paulo-SP. Pearson Education do Brasil.

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

**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Orçamento Federal** (2014). Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: 22/02/2014.

MIRANDA, G (2008). **O Comportamento Político dos Partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. Tese de doutorado apresentada ao

Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais UFMG. Belo Horizonte-MG.

MIRANDA, G (2010). **A Delegação aos Líderes Partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201-225, out.

MISOCZKY (2004). **Debating Organization: Couterpoint in Organizations Studies**. Revista de Administração Contemporânea - V. 8, n. 2, Abr./Jun: 235-238.

NETO, O. A. SANTOS, F. (2002). **A Produção Legislativa do Congresso. Entre a paróquia e a nação**. In: **A Democracia e os Três poderes**. Belo Horizonte. UFMG.

\_\_\_\_\_ (2003). **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº4, pp.661-698.

NICOLAU, J (1997). **As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, nº. 3.

OLSON, M (1989). **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo. Ed. EDUSP.

PALOTTI, P.; MACHADO, J (2014). **Coordenação Federativa e a “Armadilha da Decisão Conjunta”**: as comissões de articulação intergovernamental das políticas sociais no Brasil. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 57, nº 2, 2014, PP.339 a 441.

PEREIRA, C. RENNO, L (2007). **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil**. Revista de Economia Política, vol. 27, nº 4 (108), pp. 664-683 outubro-dezembro.

PEREIRA, C; MUELLER, B (2002). **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Vol. 45, nº 2.

\_\_\_\_\_ (2002). **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. DADOS – Revista de Ciências Sociais Vol. 15, nº 43, pp. 265 a 301.



PISCITELLI, R.. B (2006). **Orçamento autorizativo versus Orçamento Impositivo**. Brasília- DF. Biblioteca da Câmara dos Deputados.

**Portal Uol Eleições 2008** (2014). Disponível em: <http://eleicoes.uol.com.br/2008/ultnot/2008/10/27/ult6120u86.jhtm>. Acesso em: 28.12.2014.

PRAÇA, S (2009). **Informalidades Legislativas no Processo Orçamentário: “jeitinho” brasileiro ou construção institucional?** Trabalho apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS (GT 21: Estudos Legislativos). Portal do Senado Federal.

**PORTAL CONTAS ABERTAS (REVISTA VEJA.COM.)** (2014). Disponível em: <http://www.contasabertas.com.br/website/arquivos/953>. Acesso em: 14.09.2014.

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

ROCHA, C (2005). **Neoinstitucionalismo como Modelo de Análise para as Políticas Públicas: algumas observações**. Revista de Ciências Sociais, vol. 05. N°01. Junho. pp.11-28.

RODDEN, J; ARRETICHE, M (2004). **Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol 47, nº 3, pp. 549-576.

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

SANTANA, J (2011). **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 - UFMG. Belo Horizonte-MG.

SANTANA, J. SOARES, M. (2010). **Executivo e Legislativo no Processo Orçamentário Brasileiro: a Execução de Emendas de Bancadas Estaduais Durante o Governo Lula (2003-2008)**. Trabalho apresentado no 35º Encontro da AMPOCS.

SANTOS, F. (1997). **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol.40, n.3.

\_\_\_\_\_ 2003. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro. Belo Horizonte. Ed. UFMG-IUPERJ.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A (2005). **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na câmara dos Deputados**. Dados: Revista de Ciências Sociais. Vol. 48, N°4, PP.693-735.

SENADO FEDERAL (2014): **Portal do Orçamento**. Disponível em: [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/ResultadoProcessoOrcamentario/Cronologia:LOA:Elaboracao:PL](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ResultadoProcessoOrcamentario/Cronologia:LOA:Elaboracao:PL). Acesso em: 22.02.2014.

SENADO FEDERAL (2014) **Portal SIGA BRASIL**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 03.07.2013.

SOUZA, C (2003). **Federalismo e Conflitos Distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários**. DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, n 2, pp. 345 a 384.

SOUZA, C. A da S. (2006). **Geografia Eleitoral e Padrões de Competição Política no Estado do Pará**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisa do Rio De Janeiro (IUPERJ). Rio de Janeiro-RJ.

STEPAN, A. (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, n° 2, pp.197- 251.

SAMUELS, D. (2000). **Ambition and Competition: Explaining Legislative Turnover in Brazil**. Legislative Studies Quarterly. Vol. 25, n° 3, pp. 481-497.

\_\_\_\_\_ (2007). Número e Distribuição de Cadeiras na Câmara dos Deputados. In: AVRITZER, L; ANASTASIA, F (orgs.) **Reforma Política no Brasil**. Ed. UFMG.

Uol Política (2014). Disponível em: <[http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2011-01-30\\_2011-02-05.html#2011\\_02-01\\_07\\_11\\_50-9961110-0](http://uolpolitica.blog.uol.com.br/arch2011-01-30_2011-02-05.html#2011_02-01_07_11_50-9961110-0)>. Acesso em: 28. 12. 2014.

## ANEXO 01

## MODELO DE ATA DE BANCADA ESTADUAL



CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

## ORÇAMENTO PARA 2006

### MODELO DE ATA DE BANCADA ESTADUAL

ATA DA REUNIÃO DA BANCADA DO ESTADO DE \_\_\_\_\_,  
realizada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2005.

Aos \_\_\_\_ dias do mês de \_\_\_\_\_ do ano dois mil e cinco, às \_\_\_\_ horas, reuniu-se a Bancada de Deputados e Senadores do Estado \_\_\_\_\_, sob a presidência do \_\_\_\_\_, para eleger o Coordenador da Bancada e escolher as emendas que, nos termos do **art. 25, inciso II, alíneas "a" e "b", § 1º, da Resolução nº 01/2001-CN, alterada pelas Resoluções nºs 01, 02 e 03/2003-CN e Ofício-CN 824/2004**, serão apresentadas ao Projeto de Lei nº 40/2005-CN – Proposta Orçamentária da União para 2006. Registrou-se o comparecimento dos Deputados \_\_\_\_\_ e dos Senadores \_\_\_\_\_. Foi eleito como Coordenador da Bancada o \_\_\_\_\_. Em seguida, a Bancada aprovou as seguintes emendas (elencar as emendas aprovadas pela Bancada, informando o subtítulo e o valor deliberados em cada uma delas): \_\_\_\_\_. Nada mais havendo a tratar, assinam a presente Ata os Deputados e Senadores da Bancada.

(Digitar, de acordo com o exemplo abaixo, os nomes dos Deputados e Senadores que compõem a Bancada, com espaço para assinatura. Quorum para apresentação das emendas de Bancada Estadual: 2/3 dos Deputados e 2/3 dos Senadores que compõem a respectiva Unidade da Federação).

NOME LEGÍVEL  
DEPUTADOS

-----  
-----

.

.

.

SENADORES

-----  
-----

.

.

.

ASSINATURA

-----  
-----

-----

-----

-----

## ANEXO 02

## NÚMERO DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Em 14/nov/2007

## PLOA PARA 2008

### EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

(Conforme estabelecido no Art. 47, § 1º, I e II; da resolução nº 01/2006-CN)

ESTADO	BANCADA NO CN (DEPUTADOS e SENADORES)	QUANTIDADE DE EMENDAS POR BANCADA		Nº ASSINATURAS NECESSÁRIAS (3/4 – CD 2/3 – SF)	COORDENADOR
		Apropriação	Remanejamento		
1. Acre	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Senador Sibá Machado
2. Alagoas	09 + 03 = 12	15	03	07 – 2	Deputado Benedito de Lira
3. Amapá	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Senador Gilvam Borges
4. Amazonas	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputada VanessaGrazziotin
5. Bahia	39 + 03 = 42	18	03	30 – 2	Deputado Walter Pinheiro
6. Ceará	22 + 03 = 25	16	03	16 – 2	Senador Inácio Arruda
7. Distrito Federal	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputado Rodrigo Rollemberg
8. Espírito Santo	10 + 03 = 13	15	03	08 – 2	Deputado Neucimar Fraga
9. Goiás	17 + 03 = 20	15	03	13 – 2	Deputado Jovair Arantes
10. Maranhão	18 + 03 = 21	16	03	14 – 2	Deputado Pedro Novais
11. Mato Grosso	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputado Carlos Abicalil
12. Mato Grosso do Sul	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputado Geraldo Resende
13. Minas Gerais	53 + 03 = 56	19	03	40 – 2	Deputado Virgílio Guimarães
14. Pará	17 + 03 = 20	15	03	13 – 2	Deputado Paulo Rocha e Senador Flexa Ribeiro
15. Paraíba	12 + 03 = 15	15	03	09 – 2	Deputado Wellington Roberto
16. Paraná	30 + 03 = 33	17	03	23 – 2	Deputado Dilceu Sperafico
17. Pernambuco	25 + 03 = 28	16	03	19 – 2	Deputado Carlos Eduardo Cadoca e Deputado Pedro Eugênio
18. Piauí	10 + 03 = 13	15	03	08 – 2	Deputado Mussa Demes
19. Rio de Janeiro	46 + 03 = 49	18	03	35 – 2	Deputado Hugo Leal
20. Rio Grande do Norte	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputado Fábio Faria
21. Rio Grande do Sul	31 + 03 = 34	17	03	24 – 2	Deputado Mendes Ribeiro Filho
22. Rondônia	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputado Eduardo Valverde
23. Roraima	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputado Francisco Rodrigues
24. Santa Catarina	16 + 03 = 19	15	03	12 – 2	Deputado João Matos
25. São Paulo	70 + 03 = 73	20	03	53 – 2	Deputado Devanir Ribeiro
26. Sergipe	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Deputado José Carlos Machado
27. Tocantins	08 + 03 = 11	15	03	06 – 2	Senador Leomar Quintanilha

*Obs.: . Bancada de 11 a 20 Congressistas = 15 emendas de apropriação (Limite mínimo)*

*Bancada de 21 a 30 Congressistas = 16 emendas de apropriação*

*Bancada de 31 a 40 Congressistas = 17 emendas de apropriação*

*Bancada de 41 a 50 Congressistas = 18 emendas de apropriação*

*Bancada de 51 a 60 Congressistas = 19 emendas de apropriação*

*Bancada de 61 a 70 Congressistas ou mais = 20 emendas de apropriação (Limite máximo)*

*. Todas as Bancadas têm direito a 3 emendas de remanejamento*

## ANEXO 03

## ANEXO II- RELAÇÃO DOS ÓRGÃOS POR ÁREA TEMÁTICA

<i>Área Temática</i>	<i>Matérias relativas a (*)</i>
I - Infra-estrutura	32000 - Ministério de Minas e Energia
	39000 - Ministério dos Transportes
	41000 - Ministério das Comunicações
II - Saúde	36000 - Ministério da Saúde
III - Integração Nacional e Meio Ambiente	44000 - Ministério do Meio Ambiente
	53000 - Ministério da Integração Nacional
IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte	24000 - Ministério da Ciência e Tecnologia
	26000 - Ministério da Educação
	42000 - Ministério da Cultura
	51000 - Ministério do Esporte
V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano	47000 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
	56000 - Ministério das Cidades
VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo	25000 - Ministério da Fazenda
	28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
	54000 - Ministério do Turismo
	71000 - Encargos Financeiros da União
	73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios
	74000 - Operações Oficiais de Crédito
	75000 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal
VII - Justiça e Defesa	30000 - Ministério da Justiça
	52000 - Ministério da Defesa
VIII - Poderes do Estado e Representação	01000 - Câmara dos Deputados
	02000 - Senado Federal
	03000 - Tribunal de Contas da União
	10000 - Supremo Tribunal Federal
	11000 - Superior Tribunal de Justiça
	12000 - Justiça Federal
	13000 - Justiça Militar da União
	14000 - Justiça Eleitoral
	15000 - Justiça do Trabalho
	16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
	17000 - Conselho Nacional de Justiça
	20000 - Presidência da República
	34000 - Ministério Público da União
	35000 - Ministério das Relações Exteriores
	59000 - Conselho Nacional do Ministério Público
IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário	22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário
	58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura
X - Trabalho, Previdência e Assistência Social	33000 - Ministério da Previdência Social
	38000 - Ministério do Trabalho e Emprego
	55000 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



## ANEXO 04

## ANEXO IV - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS

## IV-A- DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS

Art. 57, § 1º, I, da Resolução nº 1/2006-CN

<i>UF</i>	<i>Estado</i>	<i>Distribuição FPE</i>	<i>%</i>
AC	Acre	1.598.080.937	3,42%
AL	Alagoas	1.943.343.030	4,16%
AP	Amapá	1.593.876.690	3,41%
AM	Amazonas	1.303.503.375	2,79%
BA	Bahia	4.389.327.126	9,40%
CE	Ceará	3.427.348.736	7,34%
DF	Distrito Federal	322.419.019	0,69%
ES	Espírito Santo	700.707.806	1,50%
GO	Goiás	1.328.121.576	2,84%
MA	Maranhão	3.371.899.391	7,22%
MT	Mato Grosso	1.078.109.031	2,31%
MS	Mato Grosso do Sul	622.228.532	1,33%
MG	Minas Gerais	2.080.868.615	4,45%
PA	Pará	2.855.150.741	6,11%
PB	Paraíba	2.237.079.742	4,79%
PR	Paraná	1.346.853.831	2,88%
PE	Pernambuco	3.223.349.337	6,90%
PI	Piauí	2.018.692.476	4,32%
RJ	Rio de Janeiro	713.647.544	1,53%
RN	Rio Grande do Norte	1.951.658.096	4,18%
RS	Rio Grande do Sul	1.100.017.828	2,35%
RO	Rondonia	1.315.275.266	2,82%
RR	Roraima	1.158.830.570	2,48%
SC	Santa Catarina	597.843.900	1,28%
SP	São Paulo	467.138.538	1,00%
SE	Sergipe	1.941.100.765	4,16%
TO	Tocantins	2.027.381.253	4,34%
	<b>TOTAL</b>	<b>46.713.853.751</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2010

## ANEXO 05

## ANEXO IV - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS

## IV-B - EMENDAS DE BANCADA: ATENDIMENTO NOS TRÊS ÚLTIMOS ANOS

Art 57, §1º, II, da Resolução nº 1/2006-CN

<i>Bancada</i>	<i>PLOA 2007</i>	<i>PLOA 2008</i>	<i>PLOA 2009</i>	<i>MÉDIA</i>	<i>%</i>
Acre	260.858.709	262.261.548	220.641.935	247.920.731	2,77%
Alagoas	331.650.000	261.821.711	281.188.399	291.553.370	3,26%
Amapá	260.100.000	181.504.174	202.500.000	214.701.391	2,40%
Amazonas	229.550.000	221.324.039	231.300.500	227.391.513	2,54%
Bahia	330.700.000	363.500.009	444.316.212	379.505.407	4,24%
Ceará	339.150.000	404.981.329	405.095.324	383.075.551	4,28%
Distrito Federal	266.400.000	201.038.888	215.353.903	227.597.597	2,55%
Espírito Santo	200.200.000	240.106.714	206.300.000	215.535.571	2,41%
Goiás	331.600.000	294.011.422	379.220.214	334.943.879	3,75%
Maranhão	365.600.000	314.686.142	316.837.700	332.374.614	3,72%
Mato Grosso	349.362.000	361.223.422	359.110.851	356.565.424	3,99%
Mato Grosso do Sul	342.800.000	212.942.611	407.000.000	320.914.204	3,59%
Minas Gerais	693.908.760	649.578.147	653.200.000	665.562.302	7,44%
Pará	261.800.000	381.209.077	346.130.107	329.713.061	3,69%
Paraíba	387.500.000	388.721.111	357.934.904	378.052.005	4,23%
Paraná	254.900.000	302.335.759	317.202.281	291.479.347	3,26%
Pernambuco	419.900.000	456.665.030	443.368.750	439.977.927	4,92%
Piauí	301.000.000	283.832.406	297.797.638	294.210.015	3,29%
Rio de Janeiro	289.998.000	424.232.277	525.591.394	413.273.890	4,62%
Rio Grande do Norte	205.200.000	232.208.441	256.713.887	231.374.109	2,59%
Rio Grande do Sul	373.400.000	354.569.188	456.000.000	394.656.396	4,41%
Rondonia	334.500.000	249.214.041	343.870.000	309.194.680	3,46%
Roraima	260.500.000	289.721.051	317.851.524	289.357.525	3,24%
Santa Catarina	246.510.000	254.349.489	302.050.000	267.636.496	2,99%
São Paulo	411.100.000	533.867.148	539.272.320	494.746.489	5,53%
Sergipe	188.100.000	251.317.779	226.918.572	222.112.117	2,48%
Tocantins	428.350.000	384.831.122	354.031.870	389.070.997	4,35%
<b>Total</b>	<b>8.664.637.469</b>	<b>8.756.054.075</b>	<b>9.406.798.285</b>	<b>8.942.496.610</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2010

## ANEXO 06

## ANEXO IV - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS

## IV-C - POPULAÇÃO RESIDENTE ESTIMADA

Art. 57, §1º, III, da Resolução nº 1/2006-CN

<i>Estado</i>	<i>População Estimada</i>	<i>%</i>
Acre	691.132	0,36%
Alagoas	3.156.108	1,65%
Amapá	626.609	0,33%
Amazonas	3.393.369	1,77%
Bahia	14.637.364	7,64%
Ceará	8.547.809	4,46%
Distrito Federal	2.606.885	1,36%
Espírito Santo	3.487.199	1,82%
Goiás	5.926.300	3,09%
Maranhão	6.367.138	3,33%
Mato Grosso	3.001.692	1,57%
Mato Grosso do Sul	2.360.498	1,23%
Minas Gerais	20.033.665	10,46%
Pará	7.431.020	3,88%
Paraíba	3.769.977	1,97%
Paraná	10.686.247	5,58%
Pernambuco	8.810.256	4,60%
Piauí	3.145.325	1,64%
Rio de Janeiro	16.010.429	8,36%
Rio Grande do Norte	3.137.541	1,64%
Rio Grande do Sul	10.914.128	5,70%
Rondonia	1.503.928	0,79%
Roraima	421.499	0,22%
Santa Catarina	6.118.743	3,20%
São Paulo	41.384.039	21,61%
Sergipe	2.019.679	1,05%
Tocantins	1.292.051	0,67%
<b>BRASIL</b>	<b>191.480.630</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2010



## ANEXO 07

**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

<i>Bancada Estadual</i>	<i>Nº Emendas Apropriação (*)</i>	<i>Distribuição FPE ao Estado 50% (inciso I)</i>	<i>Atendimento à Bancada - média 3 anos 40% (inciso II)</i>	<i>População Estimada do Estado 10% (inciso III)</i>	<i>Percentual Ponderado Final</i>	<i>Distribuição de Recursos (R\$ Mil)</i>
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
<b>Total</b>	<b>427</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>652.180</b>

Fonte: Parecer Preliminar ao PLOA 2010

## ANEXO 08

## REPRESENTATIVIDADE DAS BANCADAS NO CONGRESSO NACIONAL

BANCADA	52º LEGISL.		53º LEGISL.		54º LEGISL.	
	2003	%	2007	%	2011	%
AC	11	01,85	11	01,85	11	01,85
AL	12	02,02	12	02,02	12	02,02
AM	11	01,85	11	01,85	11	01,85
AP	11	01,85	11	01,85	11	01,85
BA	42	07,07	42	07,07	42	07,07
CE	25	04,21	25	04,21	25	04,21
DF	11	01,85	11	01,85	11	01,85
ES	13	02,19	13	02,19	13	02,19
GO	20	03,37	20	03,37	20	03,37
MA	21	03,54	21	03,54	21	03,54
MG	56	09,43	56	09,43	56	09,43
MS	11	01,85	11	01,85	11	01,85
MT	11	01,85	11	01,85	11	01,85
PA	20	03,37	20	03,37	20	03,37
PB	15	02,53	15	02,53	15	02,53
PE	28	04,71	28	04,71	28	04,71
PI	13	02,19	13	02,19	13	02,19
PR	33	05,56	33	05,56	33	05,56
RJ	49	08,25	49	08,25	49	08,25
RN	11	01,85	11	01,85	11	01,85
RO	11	01,85	11	01,85	11	01,85
RS	34	05,72	34	05,72	34	05,72
RR	11	01,85	11	01,85	11	01,85
SC	19	03,20	19	03,20	19	03,20
SE	11	01,85	11	01,85	11	01,85
SP	73	12,29	73	12,29	73	12,29
TO	11	01,85	11	01,85	11	01,85
<b>Total</b>	<b>594</b>	<b>100%</b>	<b>594</b>	<b>100%</b>	<b>594</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da Câmara (2014)

## ANEXO 09

### PRESIDENTE E GOVERNADORES ESTADUAIS 1998-2002

<b>PRESIDENTE: FERNANDO HENRIQUE CARDOSO</b>		<b>PSDB</b>
<b>UF</b>	<b>GOVERNADOR</b>	<b>PARTIDO</b>
AC	JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES	PT
AL	RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS	PSB
AM	AMAZONINO ARMANDO MENDES	PFL
AP	JOÃO ALBERTO CAPIBERIBE	PSB
BA	CESAR AUGUSTO RABELLO BORGES	PFL
CE	TARSO RIBEIRO JEREISSATI	PSDB
DF	JOAQUIM DOMINGOS RORIZ	PMDB
ES	JORGE IGNACIO FERREIRA	PSDB
GO	MARCONI FERREIRA PERILO	PSDB
MA	ROSEANA SARNEY MURAD	PFL
MG	ITAMAR AUGUSTO CAUTIERO FRANCO	PMDB
MS	JOSÉ ORCÍRIO MIRANDA DOS SANTOS	PT
MT	DANTE MARTINS DE OLIVEIRA	PSDB
PA	ALMIR JOSÉ DE OLIVEIRA GABRIEL	PSDB
PB	JORGE TARGINO MARANHÃO	PMDB
PE	JARBAS DE ANDRADE VASCONCELOS	PMDB
PI	HUGO NAPOLEÃO DO REGO NETO	PFL
PR	JAIME LERNER	PFL
RJ	ANTHONY WILLIAN GAROTINHO	PDT
RN	GARIBALDI ALVES FILHO	PMDB
RO	JOSÉ ABREU BIANCO	PFL
RS	OLIVIO DE OLVEIRA DUTRA	PT
RR	NEUDO RIBEIRO CAMPOS	PPB
SC	ESPERIDIÃO AMIN HELOU FILHO	PPB
SE	ALBANO DO PRADO PIMENTEL FRANCO	PSDB
SP	MÁRIO COVAS JÚNIOR	PSDB
TO	JOSÉ WILSON SIQUEIRA CAMPOS	PFL

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do TSE.

## ANEXO 10

## PRESIDENTE E GOVERNADORES ESTADUAIS 2003-2006

PRESIDENTE: LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA		PT
UF	GOVERNADOR	PARTIDO
AC	JORGE NEY VIANA MACEDO NEVES	PT
AL	RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS	PSB
AM	CARLOS EDUARDO DE SOUZA BRAGA	PPS
AP	ANTONIO WALDEZ GOES DA SILVA	PDT
BA	PAULO GANEM SOUTO	PFL
CE	LUCIO GONÇALO DE ALCANTARA	PSDB
DF	JOAQUIM DOMINGOS RORIZ	PMDB
ES	PAULO CESAR HARTTUNG GOMES	PSB
GO	MARCONI FERREIRA PERILLO JUNIOR	PSDB
MA	JOSE REINALDO CARNEIRO TAVARES	PFL
MG	AÉCIO NEVES DA CUNHA	PSDB
MS	JOSÉ ORCIRIO MIRANDA DOS SANTOS	PT
MT	BLAIRO BORGES MAGGI	PPS
PA	SIMÃO ROBSON JATENE	PSDB
PB	CASSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA	PSDB
PE	JARBAS DE ANDRADE VASCONSELOSPMDB	PMDB
PI	JOSE WELLINGTON BARROSO DE ARAUJO DIAS	PT
PR	ROBERTO REQUIÃO DE MELO SILVA	PMDB
RJ	ROSANGELA BARROS ASSED DE OLIVEIRA	PSB
RN	WILMA MARIA DE FARIA	PSB
RO	IVO NARCISO CASSOL	PSDB
RS	GERMANO ANTONIO RIGOTTO	PMDB
RR	FRANCISCO FLAMARION PORTELA	PSL
SC	LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA	PMDB
SE	JOAO ALVES FILHO	PFL
SP	GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN FILHO	PSDB
TO	MARCELO DE CARVALHO MIRANDA	PFL

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do TSE.

## ANEXO 11

## PRESIDENTE E GOVERNADORES ESTADUAIS 2007-2010

PRESIDENTE: LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA		PT
UF	GOVERNADOR	PARTIDO
AC	ARNÓBIO MARQUES DE ALMEIDA	PT
AL	TEOTONIO BRANDÃO VILELA FILHO	PSDB
AM	CARLOS EDUARDO DE SOUZA BRAGA	PMDB
AP	ANTONIO WALDEZ GÓES DA SILVA	PDT
BA	JAQUES WAGNER	PT
CE	CID FERREIRA GOMES	PSB
DF	JOSÉ ROBERTO ARRUDA	PFL
ES	PAULO CESAR HARTUNG GOMES	PMDB
GO	ALCIDES RODRIGUES FILHO	PP
MA	JACKSON KEPLER LAGO	PDT
MG	AÉCIO NEVES DA CUNHA	PSDB
MS	ANDRÉ PUCCINELLI	PMDB
MT	BLAIRO BORGES MAGGI	PPS
PA	ANA JULIA DE VASCONSELOS CAREPA	PT
PB	CÁSSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA	PSDB
PE	EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS	PSB
PI	JOSÉ WELLINGTON BARROSO DIAS	PT
PR	ROBERTO REQUIÃO DE MELLO E SILVA	PMDB
RJ	SERGIO DE OLIVEIRA SANTOS FILHO	PMDB
RN	WILMA MARIA DE FARIA	PSDB
RO	IVO NARCISO CASSOL	PPS
RS	YEDA RORATO CRUSIUS	PSDB
RR	OTTOMAR DE SOUZA PINTO	PSDB
SC	LUIZ HENRIQUE DA SILVEIRA	PMDB
SE	MARCELO DÉDA CHAGAS	PT
SP	JOSÉ SERRA	PSDB
TO	MARCELO DE CARVALHO MIRANDA	PMDB

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do TSE.

## ANEXO 12

## PRESIDENTE E GOVERNADORES ESTADUAIS 2011-2014

PRESIDENTE: DILMA ROUSSEFF		PT
UF	GOVERNADOR	PARTIDO
AC	SEBASTIÃO AFONSO VIANA MACEDO	PT
AL	TEOTONIO BRANDÃO VILELA FILHO	PSDB
AM	OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ	PMN
AP	CARLOS CAMILO GOES CAPIBERIBE	PSB
BA	JAQUES WAGNER	PT
CE	CID FERREIRA GOMES	PSB
DF	AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO	PT
ES	JOSÉ RENATO CASAGRANDE	PSB
GO	MARCONI FERREIRA PERILLO JUNIOR	PSDB
MA	ROSEANA SARNEY MURAD	PMDB
MG	ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA	PSDB
MS	ANDRE PUCCINELLI	PMDB
MT	SILVAL DA CUNHA BARBOSA	PMDB
PA	SIMÃO ROBSON OLIVEIRA JATENE	PSDB
PB	RICARDO VIEIRA COUTINHO	PSB
PE	EDUARDO HENRIQUE ACCIOLY CAMPOS	PSB
PI	WILSON NUNES MARTINS	PSB
PR	CARLOS ALBERTO RICHA	PSDB
RJ	SERGIO DE OLIVEIRA CABRAL SANTOS FILHO	PMDB
RN	ROSALBA ACIARLINI ROSADO	DEM
RO	CONFUCIO AIRES DE MOURA	PMDB
RS	TARSO FERNANDO HERZ GENRO	PT
RR	JOSÉ DE ANCHIETA JUNIOR	PSDB
SC	JOÃO RAIMUNDO COLOMBO	DEM
SE	MARCELO DEDA CHAGAS	PT
SP	GERALDO JOSÉ RODRIGUES ALCKMIN	PSDB
TO	JOSÉ WILSON SIQUEIRA CAMPOS	PSDB

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do TSE.

## ANEXO 13

TABELA FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

<b>FUNÇÕES</b>	<b>SUBFUNÇÕES</b>
<b>1º E 2º DÍGITOS</b>	<b>3º, 4º e 5º DÍGITOS</b>
<b>01 – Legislativa</b>	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
<b>02 – Judiciária</b>	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
<b>03 – Essencial à Justiça</b>	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
<b>04 – Administração</b>	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normalização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
<b>05 – Defesa Nacional</b>	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
<b>06 – Segurança pública</b>	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
<b>07 – Relações Exteriores</b>	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
<b>08 – Assistência Social</b>	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
<b>09 – Previdência Social</b>	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
<b>10 – Saúde</b>	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
<b>11 – Trabalho</b>	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao trabalho
<b>12 – Educação</b>	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio

	363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior 365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica <sup>23</sup>
<b>13 – Cultura</b>	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
<b>14 – Direitos da Cidadania</b>	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
<b>15 – Urbanismo</b>	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
<b>16 – Habitação</b>	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
<b>17 – Saneamento</b>	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
<b>18 – Gestão Ambiental</b>	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
<b>19 – Ciência e Tecnologia</b>	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
<b>20 – Agricultura</b>	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação
<b>21 – Organização Agrária</b>	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
<b>22 – Indústria</b>	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
<b>23 - Comércio e Serviços</b>	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
<b>24 – Comunicações</b>	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
<b>25 – Energia</b>	721 – Conservação de Energia 722 – Energia Elétrica

<sup>23</sup> Criada pela Portaria SOF no 54, de 4 de julho de 2011, que altera o anexo da Portaria MOG no 42, de 14 de abril de 1999.



	753 – Combustíveis Minerais <sup>24</sup> 754 – Biocombustíveis
<b>26 – Transporte</b>	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais
<b>27 – Desporto e Lazer</b>	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
<b>28 – Encargos Especiais<sup>25</sup></b>	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Transferências 846 – Outros Encargos Especiais 847 - Transferências para a Educação Básica <sup>26</sup>

Fonte: Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal para 2014

<sup>24</sup> Portaria SOF n° 41, de 18 de agosto de 2008, que altera o anexo da Portaria MOG n° 42, de 14 de abril de 1999.

<sup>25</sup> A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. No caso da função “Encargos Especiais” os programas corresponderão a um código vazio, do tipo “0000”. (LRF.GOV.BR).

<sup>26</sup> Portaria SOF n° 37, de 16 de agosto de 2007, que altera o anexo da Portaria MOG n° 42, de 14 de abril de 1999.

## ANEXO 14

VALOR DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAIS PROPOSTAS  
(2003-2012), POR FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

<b>FUNÇÃO</b>	<b>R\$ MILHÕES</b>
TRANSPORTE	79.139
URBANISMO	56.073
SAÚDE	50.577
COMERCIO E SERVIÇOS	26.383
PROJETO ATÍPICO	24.314
EDUCAÇÃO	17.614
AGRICULTURA	14.410
GESTÃO AMBIENTAL	13.092
CIÊNCIA E TEC.	11.727
SEGURANÇA PÚBLICA	9.283
DESPORTO E LAZER	8.843
DEFESA NACIONAL	8.117
<b>OUTROS</b>	
<b>HABITAÇÃO</b>	<b>6.269</b>
<b>SANEAMENTO</b>	<b>5.612</b>
<b>ORG.AGRÁRIA</b>	<b>3.529</b>
<b>INDÚSTRIA</b>	<b>3.129</b>
<b>CULTURA</b>	<b>2.357</b>
<b>ASSISTENCIA SOCIAL</b>	<b>2.010</b>
<b>ENERGIA</b>	<b>1.959</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO</b>	<b>1.478</b>
<b>DIREITOS DA CIDADANIA</b>	<b>1.469</b>
<b>JUDICIÁRIA</b>	<b>1.271</b>
<b>TRABALHO</b>	<b>1.097</b>
<b>ESSENCIAL À JUSTIÇA</b>	<b>0549</b>
<b>PREVIDENCIA SOCIAL</b>	<b>0190</b>
<b>COMUNICAÇÕES</b>	<b>0060</b>
<b>ENCARGOS ESPECIAIS</b>	<b>0030</b>
<b>TOTAL</b>	<b>350.580</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da plataforma SIGA Brasil

## ANEXO 15

**REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DAS BANCADAS ESTADUAIS NA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS DURANTE A 52ª LEGISLATURA (2003-2007)**

BAN CA DA	PARTIDOS															TO TAL	
	PT	PFL	PM DB	PSD B	PPB	PTB	PL	PSB	PPS	PDT	PC do B	PRO NA	PV	PM N	PSC		PSL
AC	03		01		02				01		01						08
AL		02	01	01		02	01	02									09
AM		01				01	02		03		01						08
AP	02				01	01	01	01		02							08
BA	07	20	02	02	01	01	01		01	01	02		01				39
CE	02	02	04	08	01	01	01		01		01					01	22
DF	02	01	02			01	01				01						08
ES	01		01	02	02	01	01	01		01							10
GO	02	02	04	04	03	01	01										17
MA	01	05	02	02	01	01	01	01		03			01				18
MG	11	06	05	08	03	05	06	03	03	01			01				53
MS	03	01	01			02			01								08
MT	01	01		02	01	01	01		01								08
PA	03	01	05	04	01	02	01										17
PB	01	01	02	03	01	01	02							01			12
PE	03	05	04	03	03		01	04	01		01						25
PI	01	04	02	01					01		01						10
PR	06	02	07	02	04	03	02	01	02	01							30
RJ	07	04	06	05	04	03	03	09		02	01		01		01		46
RN	01	02	03		01	01											08
RO	02		02	01		01	01		01								08
RS	08	01	06	01	06	03	01	01	01	03							31
RR		03	01			01			01	02							08
SC	05	02	04		04					01							16
SE	01	02	01	01	01		01							01			08
SP	18	06	03	11	03	07	04	04	03	01	01	06	02				70
TO		02	01	02		01	01	01									08
<b>Tot.</b>	<b>90</b>	<b>75</b>	<b>69</b>	<b>63</b>	<b>43</b>	<b>41</b>	<b>33</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>06</b>	<b>06</b>	<b>02</b>	<b>01</b>	<b>01</b>	<b>513</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (2014)

**ANEXO 16**  
**REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DAS BANCADAS NA CÂMARA DURANTE A 53ª LEGISLATURA (2007-2011)**

BAN CADA	PARTIDOS																			TOTAL	
	PT	PFL	PMD B	PSD B	PP	PTB	PR	PSB	PPS	PDT	PC do B	PAN	PV	PMN	PSC	POS L	PTC	PHS	PT do B		PRB
AC	03		01		01				01		01			01							<b>08</b>
AL		02	03		01		01	01						01							<b>09</b>
AM	01		01		02	01		01			01	01									<b>08</b>
AP	01	01	02				01	01		01	01										<b>08</b>
BA	08	13	03	02	03		03	01		03	02										<b>39</b>
CE	04		06	05	02	01	01	02			01		01								<b>22</b>
DF	01	02	02				01	01	01												<b>08</b>
ES	01		04	01			01			02					01						<b>10</b>
GO	02	01	05	04	02	02	01			02											<b>17</b>
MA	01	02	03	04		01		02		01	01	01	01								<b>18</b>
MG	09	06	07	07	03		06	01		02	01		04		01		01	01			<b>53</b>
MS	02		02	01	01				04	01								01			<b>08</b>
MT	01		01	01	02		02	01	01												<b>08</b>
PA	03	02	06	03	01		01			01											<b>17</b>
PB	01	01	03	02		01	02	02													<b>12</b>
PE	05	03	03	02	01	03	01	03		01	01	01									<b>25</b>
PI	02	02	02	01	01	01			01	03	01										<b>10</b>
PR	04	05	07	04	03	01	02					01	01								<b>30</b>
RJ	06	05	10	03	02	01	04	01	02		01				03	01		01	01	01	<b>46</b>
RN	01	01	01		01		01	02	02				01	01							<b>08</b>
RO	02		02			01		01													<b>08</b>
RS	07	02	05	02	01	03	01	01	01	03	01					01					<b>08</b>
RR		02	01	01	05			01									01				<b>31</b>
SC	03	02	05	01	03		01		01												<b>16</b>
SE	01	03		01		01		01	01						01						<b>08</b>
SP	14	05	03	18	05	04	03	04		03	01		05		01	01	01				<b>70</b>
TO		02	02	01	01		01	01	02												<b>08</b>
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>62</b>	<b>90</b>	<b>64</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>17</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>04</b>	<b>13</b>	<b>03</b>	<b>07</b>	<b>03</b>	<b>03</b>	<b>02</b>	<b>01</b>	<b>01</b>	<b>513</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (2014)

**ANEXO 17**  
**REPRESENTATIVIDADE PARTIDÁRIA DAS BANCADAS NA CÂMARA DURANTE A 54ª LEGISLATURA (2011-2-15)**

BAN CADA	PARTIDOS																					TOTAL	
	PT	PM DB	PSD B	PP	DE M	PR	PSB	PDT	PTB	PSC	PC do B	PV	PPS	PRB	PM N	PT do B	PSO L	PHS	PRT B	PRP	PTC		PSL
AC	02	01	01	01						01	01	01											<b>08</b>
AL		02	01	01		01	01		02							01							<b>09</b>
AM	01	01		02	01	01			01	01													<b>08</b>
AP	02	01	01		01			01			01								01				<b>08</b>
BA	10	02	02	04	06	03		04	01	02	03			01						01			<b>39</b>
CE	04	05	02	01		02	04	01	01		02												<b>22</b>
DF	03	01				02		01						01									<b>08</b>
ES	01	02	01				02	03		01													<b>10</b>
GO	01	04	03	02	03	01		01	01					01									<b>17</b>
MA	01	05	03	01	01	01	01		01			01		01		01					01		<b>18</b>
MG	08	07	08	05	03	07	01	02	01	01	01	02	02	01	01	01		01				01	<b>53</b>
MS	02	03	08		01	01																	<b>08</b>
MT	01	01		02	01	02	01																<b>08</b>
PA	04	04	03		01	01		01	01	01				01									<b>17</b>
PB	01	05	02	01	01	01		01															<b>12</b>
PE	04	01	02	02	02	02	05	01	04	01	01												<b>25</b>
PI	02	02		01	02		01		01		01												<b>10</b>
PR	05	06		03	02	01	01		01	04		01	03										<b>30</b>
RJ	05	08	02	03	02	07	03	03	01	02	01	02	01	01		01	02	01	01	01			<b>46</b>
RN	01	01			02	01	01					01			01								<b>08</b>
RO	01	02		01			01		01			01	01										<b>08</b>
RS	08	04	1	06	01	00		03	03					01									<b>08</b>
RR		02	1	01	01	01	03				02												<b>31</b>
SC	04	05	02	02	03																		<b>16</b>
SE	02	01			01	01	01			01				01									<b>08</b>
SP	15	01	13	04	06	04	07	03	02	02	02	05	01	02			01						<b>70</b>
TO		01	01	01	02		01	01					03										<b>08</b>
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>78</b>	<b>53</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>40</b>	<b>34</b>	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>08</b>	<b>04</b>	<b>04</b>	<b>03</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>02</b>	<b>01</b>	<b>01</b>	<b>513</b>

Fonte: Câmara dos Deputados (2014)

## ANEXO 18

## NÚMERO DE EMENDAS APRESENTADAS PELAS BANCADAS AO PLOA E APROVADAS NA LOA (2003-2012)

UF	ANO																			
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A	P	A
AC	15	15	18	17	18	18	18	18	18	18	16	16	16	16	17	15	15	15	15	15
AL	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17
AM	15	15	18	18	18	18	18	18	19	18	15	15	15	15	15	15	16	16	15	15
AP	15	15	18	18	18	16	18	18	18	18	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
BA	18	18	21	21	21	21	21	21	21	21	20	20	21	19	21	21	21	21	21	21
CE	16	16	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	17	17	17	19	16
DF	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	15	15	15	15	15	15	16	16	18	17
ES	15	15	18	18	18	17	18	18	18	18	15	15	16	15	15	15	18	15	18	18
GO	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	18	17	18	18	18	18	18	18
MA	16	16	19	19	19	19	19	19	19	19	16	16	16	16	16	16	17	17	16	16
MG	19	19	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
MS	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	16	16	15	14	15	15	16	16	18	17
MT	15	15	18	17	18	18	18	18	18	18	17	17	18	17	18	18	18	18	17	17
PA	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
PB	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	16
PE	16	16	19	19	19	18	19	19	19	19	19	19	19	19	18	18	18	18	17	17
PI	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17
PR	17	17	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
RJ	18	18	21	21	21	20	21	21	21	21	21	20	21	21	21	21	21	18	21	18
RN	15	15	18	18	18	18	18	17	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
RO	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	19	18	18	18
RR	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	17	17	16	16	15	15	16	16
RS	17	17	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
SC	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	15	15
SE	15	15	18	18	18	18	18	18	19	18	16	16	16	15	15	15	15	15	16	16
SP	20	20	23	23	23	23	23	23	23	23	22	22	20	20	20	20	21	21	21	21
TO	15	15	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17	16	16	15	15	16	16
<b>TOTAL</b>	<b>427</b>	<b>427</b>	<b>508</b>	<b>506</b>	<b>508</b>	<b>503</b>	<b>508</b>	<b>507</b>	<b>510</b>	<b>508</b>	<b>482</b>	<b>481</b>	<b>483</b>	<b>475</b>	<b>478</b>	<b>474</b>	<b>481</b>	<b>474</b>	<b>482</b>	<b>470</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da Plataforma Siga Brasil (2014)

## ANEXO 19

NÚMERO DE EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL CONFORME A  
RESOLUÇÃO Nº 1/2001-CN



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

## ORÇAMENTO/2003

### NÚMEROS PARA APRESENTAÇÃO DE EMENDAS DE BANCADAS ESTADUAIS

(de acordo com o art. 25, inciso II da Resolução nº 01/2001-CN)

ESTADO	BANCADA NO CN (DEP. + SEN.)	Nº DE EMENDAS DA BANCADA	2/3 – CD 2/3 – SF	COORDENADOR
1. Acre	11	15	05 – 2	Sen. Tião Viana (PT)
2. Alagoas	12	15	06 – 2	Dep. Luiz Dantas Lima (PTB)
3. Amapá	11	15	05 – 2	Dep. Eduardo Seabra (PTB)
4. Amazonas	11	15	05 – 2	Sen. Gilberto Mestrinho (PMDB)
5. Bahia	42	18	26 – 2	Dep. Jorge Khoury (PFL)
6. Ceará	25	16	15 – 2	Sen. Luiz Pontes (PSDB)
7. Distrito Federal	11	15	05 – 2	Dep. Agnelo Queiroz (PC do B)
8. Espírito Santo	13	15	07 – 2	Dep. João Coser (PT)
9. Goiás	20	15	11 – 2	Dep. Jovair Arantes (PSDB)
10. Maranhão	21	16	12 – 2	Dep. Pedro Novais (PMDB)
11. Mato Grosso	11	15	05 – 2	Dep. Welinton Fagundes (PL)
12. Mato Grosso do Sul	11	15	05 – 2	Dep. Waldemir Moka (PMDB)
13. Minas Gerais	56	19	35 – 2	Dep. Danilo de Castro (PSDB)
14. Pará	20	15	11 – 2	Dep. Giovanni Queiroz (PDT)
15. Paraíba	15	15	08 – 2	Dep. Domiciano Cabral (PSDB)
16. Paraná	33	17	20 – 2	Dep. José Borba (PMDB)
17. Pernambuco	28	16	17 – 2	Dep. Pedro Eugênio (PT)
18. Piauí	13	15	07 – 2	Dep. Mussa Demes (PFL)
19. Rio de Janeiro	49	18	31 – 2	Dep. Laura Carneiro (PFL)
20. Rio Grande do Norte	11	15	05 – 2	Dep. Múcio Sá (PTB)
21. Rio Grande do Sul	34	17	21 – 2	Dep. Edir Oliveira (PTB)
22. Rondônia	11	15	05 – 2	Dep. Confúcio Moura (PMDB)
23. Roraima	11	15	05 – 2	Dep. Luciano Castro (PFL)
24. Santa Catarina	19	15	11 – 2	Dep. Gervásio Silva (PFL)
25. São Paulo	73	20	47 – 2	Dep. Paulo Kobayashi (PSDB)
26. Sergipe	11	15	05 – 2	Sen. Antonio Carlos Valadares (PSB)
27. Tocantins	11	15	05 – 2	Sen. Leomar Quintanilha (PFL)

## ANEXO 20

**VARIÁVEL HIPÓTESE 01 - NÚMERO DE PARLAMENTARES DAS BANCADAS  
NO CONGRESSO NACIONAL, NA CMO E TOTAL DE CADEIRAS NA CMO (2002-2012)**

BANCADAS ESTADUAIS	NUMERO DE PARLAMENTARES QUE INTEGRARAM A CMO NAS LOA's										Nº DE REPRESENTANTES NO CN
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
AC	01	02	02	04	01	01	01	00	01	02	11
AM	04	04	04	06	05	00	03	00	02	02	
AP	01	02	02	02	02	00	02	01	02	00	
DF	02	04	05	04	03	01	03	01	01	00	
MS	03	05	04	06	04	01	04	01	02	04	
MT	05	04	05	05	03	01	03	01	03	01	
RN	00	02	03	03	05	00	00	00	01	02	
RO	01	06	04	04	05	02	03	02	01	05	
RR	04	03	05	06	05	02	01	03	03	02	
SE	03	04	04	04	05	01	03	02	01	00	
TO	02	06	06	05	05	03	03	02	02	01	
AL	07	04	06	06	06	01	00	00	02	01	12
ES	01	06	06	05	08	02	00	02	01	04	13
PI	03	02	03	06	06	04	01	03	02	01	
PB	04	04	07	06	05	04	02	05	02	04	15
SC	05	06	06	06	05	02	04	00	01	00	19
GO	03	08	09	08	09	02	02	02	03	04	20
PA	03	05	10	07	05	04	01	01	05	02	
MA	04	03	03	04	07	03	03	03	04	00	21
CE	04	07	02	07	08	04	04	04	06	07	25
PE	04	08	07	08	09	04	02	07	02	03	28
PR	07	10	10	08	07	05	05	04	05	06	33
RS	03	03	04	04	04	04	07	03	01	02	34
BA	11	12	11	10	11	08	07	04	05		42
RJ	08	14	09	06	07	02	05	06	03	03	49
MG	14	17	14	15	15	09	05	11	11	12	56
SP	10	15	07	08	09	08	08	07	04	04	73
<b>CADEIRAS NA CMO</b>	<b>168 CADEIRAS</b>					<b>80 CADEIRAS</b>					<b>594</b>

Fonte: Elaboração própria com dados de: Câmara Federal (2014); Senado Federal (2014) e CMO (2014).



## ANEXO 21

**VARIÁVEL DICOTÔMICA HIPÓTESE 02 - BASE DE APOIO DO PRESIDENTE DA  
REPÚBLICA (2002-2014) NAS UF's**

UF	O GOVERNADOR É DO PARTIDO OU DA COALIZÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA?							
	MANDATOS ESTADUAIS							
	FHC (PSDB)		LULA (PT)		LULA (PT)		DILMA (PT)	
	2002		2003-2006		2007-2010		2011-2014	
	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
AC		NÃO	SIM		SIM		SIM	
AL		NÃO	SIM			NÃO		NÃO
AM		NÃO		NÃO <sup>27</sup>	SIM		SIM	
AP		NÃO		NÃO <sup>28</sup>	SIM		SIM	
BA		NÃO		NÃO	SIM		SIM	
CE	SIM			NÃO	SIM		SIM	
DF	SIM		SIM			NÃO	SIM	
ES	SIM		SIM		SIM		SIM	
GO	SIM			NÃO	SIM			NÃO
MA		NÃO		NÃO	SIM		SIM	
MG	SIM			NÃO		NÃO		NÃO
MS		NÃO	SIM		SIM		SIM	
MT	SIM			NÃO		NÃO	SIM	
PA	SIM			NÃO	SIM			NÃO
PB	SIM			NÃO		NÃO	SIM	
PE	SIM		SIM		SIM		SIM	
PI		NÃO	SIM		SIM		SIM	
PR		NÃO	SIM		SIM			NÃO
RJ		NÃO	SIM		SIM		SIM	
RN	SIM		SIM			NÃO		NÃO
RO		NÃO		NÃO		NÃO	SIM	
RS		NÃO	SIM			NÃO	SIM	
RR	SIM			NÃO		NÃO		NÃO
SC	SIM		SIM		SIM			NÃO
SE	SIM			NÃO	SIM		SIM	
SP	SIM			NÃO		NÃO		NÃO
TO		NÃO		NÃO	SIM			NÃO
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>10</b>
	27		27		27		27	

Fontes: Elaboração própria com dados extraídos do TSE. Os dados sobre coalizões de governo foram extraídos de: Figueiredo e Limongi (2011); Amorim Neto (2007); Portal Uol Eleições (2008), e; Departamento Intersindical de Acessória Parlamentar (2014).

<sup>27</sup> O PPS participou da coalizão do governo Lula apenas no ano de 2003.

<sup>28</sup> O PDT participou da coalizão do governo Lula apenas no ano de 2003.

## ANEXO 22

**VARIÁVEL DICOTÔMICA HIPÓTESE 03 – CONGRUÊNCIA PARTIDÁRIA  
ENTRE O RELATOR-GERAL CMO E COORDENADORES DE BANCADAS  
ESTADUAIS (2003-2012)**

BANCA DA	O RELATOR-GERAL DA CMO ERA DO MESMO PARTIDO, COALIZÃO OU BLOCO PARTIDÁRIO DO COORDENADOR DA BANCADA?									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AC	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
AL	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
AM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
AP	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
BA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
CE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
DF	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
ES	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	VAGO	SIM	SIM
GO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MA	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MG	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MS	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MT	NÃO	SIM	NAO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PA	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PB	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
PE	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PI	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
PR	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
RJ	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
RN	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
RO	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
RS	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
RR	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
SC	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
SE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
SP	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
TO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do TSE (2014) e CMO (2014). Obs: nas bancadas com mais de um coordenador, prevaleceu o critério de que se pelo menos um coordenador da bancada for da coalizão do relator-geral da CMO, a variável dicotômica receberia valor “sim”.

## ANEXO 23

**VARIÁVEL DICOTÔMICA HIPÓTESE 04 – CONGRUÊNCIA PARTIDÁRIA  
ENTRE PRESIDENTE DA CMO E COORDENADORES DE BANCADAS  
ESTADUAIS (2003-2012)**

BANCA DA	O PRESIDENTE DA CMO ERA DO MESMO PARTIDO, BASE DE APOIO OU BLOCO PARTIDÁRIO DO COORDENADOR DA BANCADA?									
	52° LEGISLATURA				53° LEGISLATURA				54° LEGISL.	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AC	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
AL	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
AM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
AP	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
BA	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
CE	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
DF	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
ES	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	VAGO	SIM	SIM
GO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MA	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MG	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MS	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
MT	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PA	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PB	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM
PE	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
PI	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
PR	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
RJ	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
RN	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
RO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM
RS	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM
RR	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
SC	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
SE	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM
SP	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM
TO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do TSE (2014) e CMO (2014). Obs: nas bancadas com mais de um coordenador, prevaleceu o critério de que se pelo menos um coordenador da bancada for da coalizão do presidente da CMO, a variável dicotômica receberia valor “sim”.

## ANEXO 24

**VARIÁVEL DICOTÔMICA HIPÓTESE 05 – CONGRUÊNCIA FEDERATIVA  
ENTRE RELATOR-GERAL DA CMO E COORDENADORES DE BANCADAS  
ESTADUAIS (2003-2012)**

BANCA DA	O RELATOR-GERAL DA CMO ERA DA MESMA UF DO COORDENADOR?										TOT AL	
	52° LEGISLATURA				53° LEGISLATURA				54° LEGISL.			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
AC	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
AL	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
AM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
AP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
BA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
CE	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	02
DF	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	01
ES	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
GO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
MA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
MG	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
MS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
MT	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	01
PA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PB	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PI	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PR	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
RJ	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
RN	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
RO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
RS	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
RR	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
SC	NÃO	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
SE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
SP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	<b>SIM</b>	NÃO	01
TO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>10</b>

Fonte: Elaboração própria

## ANEXO 25

**VARIÁVEL DICOTÔMICA HIPÓTESE 06 – CONGRUÊNCIA FEDERATIVA ENTRE  
PRESIDENTE DA CMO E COALIZÕES PARTIDÁRIAS NO PLOA (2003-2012)**

BANCA DA	O PRESIDENTE DA CMO ERA DA MESMA UF DO COORDENADOR?										TOT AL	
	51°	52° LEGISLATURA				53° LEGISLATURA				54°		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
AC	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
AL	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
AM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	02
AP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
BA	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
CE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
DF	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
ES	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
GO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
MA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
MG	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
MS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	01
MT	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PA	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PB	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	02
PE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PI	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
PR	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
RJ	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
RN	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
RO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
RS	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	01
RR	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
SC	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
SE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	01
SP	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
TO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	00
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>10</b>

Fonte: Elaboração própria

## ANEXO 26

## VARIÁVEL HIPÓTESE 07 – REGIÕES DAS BANCADAS ESTADUAIS

BANCADA	REGIÃO
AC	NORTE
AL	NORDESTE
AM	NORTE
AP	NORTE
BA	NORDESTE
CE	NORDESTE
DF	C. OESTE
ES	NORDESTE
GO	C. OESTE
MA	NORDESTE
MG	SUDESTE
MS	C. OESTE
MT	C. OESTE
PA	NORTE
PB	NORDESTE
PE	NORDESTE
PI	NORDESTE
PR	SUL
RJ	SUDESTE
RN	NORDESTE
RO	NORTE
RS	SUL
RR	NORTE
SC	SUL
SE	NORDESTE
SP	SUDESTE
TO	NORTE

Fonte: Elaboração própria

**ANEXO 27**  
**ESTIMATIVAS DE RECEITAS DOS EXERCÍCIOS ANUAIS**  
**(2003-2012), POR FONTE DE ORÇAMENTO**

ANO	ORÇAMENTOS				TOTAL
	FISCAL	SEG.SOCIAL	ORÇ. ESTATAIS	REF. DIVIDA	
<b>2003</b>	334.090.445.553,00	179.810.812.072,00	23.907.324.967,00	522.154.825.637,00	1.059.963.408.229,00
<b>2004</b>	396.724.445.938,00	212.321.546.108,00	33.041.605.959,00	860.041.414.290,00	1.502.129.012.295,00
<b>2005</b>	421.081.521.578,00	249.486.427.389,00	35.959.149.031,00	935.835.222.075,00	1.642.362.320.073,00
<b>2006</b>	542.006.440.948,00	281.225.371.762,00	42.145.409.261,00	837.540.472.466,00	1.702.917.694.437,00
<b>2007</b>	558.325.791.220,00	312.066.444.390,00	49.737.239.594,00	655.751.150.489,00	1.575.880.625.693,00
<b>2008</b>	615.427.751.756,00	330.484.559.737,00	62.122.693.446,00	416.355.701.091,00	1.424.390.706.030,00
<b>2009</b>	669.734.231.960,00	386.166.966.191,00	79.281.893.589,00	525.546.563.343,00	1.660.729.655.083,00
<b>2010</b>	744.266.250.172,00	425.520.428.223,00	94.406.722.225,00	596.235.115.957,00	1.860.428.516.577,00
<b>2011</b>	811.533.502.347,00	475.967.715.602,00	07.374.256.189,00	678.514.678.262,00	2.073.339.152.400,00
<b>2012</b>	959.179.909.733,00	535.793.002.103,00	106.830.455.030,00	655.485.955.671,00	2.257.289.322.537,00
<b>TOTAL</b>	<b>6.052.370.291.205,00</b>	<b>3.388.843.273.577,00</b>	<b>534.806.749.291,00</b>	<b>6.683.461.099.281,00</b>	<b>13.718.215.637.028,00</b>

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos das Leis Orçamentárias Anuais 2003-1012.