

**VII Congresso Latino Americano de Ciência Política**  
**Bogotá, de 25 a 27 de setembro de 2013**

**O LUGAR DOS MINISTÉRIOS NO PRESIDENCIALISMO  
DE COALIZÃO BRASILEIRO<sup>1</sup>**

Autora: Joyce Hellen Luz, CEBRAP, NECI-USP  
Orientador: Fernando Limongi  
Agência de Fomento: FAPESP  
E-mail: joheluz@gmail.com

---

<sup>1</sup> Paper preparado para a apresentação no VII Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela ALACIP.

# O LUGAR DOS MINISTÉRIOS NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

Autora: Joyce Hellen Luz<sup>23</sup>

**RESUMO:** Os argumentos apresentados pela literatura a respeito das emendas individuais analisaram, até o momento, se essas emendas seriam ou não utilizadas pelo Executivo para a compra de apoio dos parlamentares nas votações. Este trabalho tem por objetivo introduzir na literatura uma nova perspectiva a respeito das emendas individuais como uma forma de contribuição para o funcionamento do presidencialismo de coalizão. Mediante as análises empíricas pretende-se analisar para quais Ministérios do governo os parlamentares destinam suas emendas e se essas seguem ou não uma lógica partidária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministérios; Emendas Individuais; Executivo-Legislativo.

## 1. INTRODUÇÃO

As emendas individuais ao orçamento a todo o momento estão envolvidas em escândalos de corrupção e em críticas da literatura que as incluem como instrumentos do Executivo para a compra de apoio dos parlamentares nas votações. Este trabalho, portanto, pretende examinar se o presidencialismo de coalizão pode influenciar ou não na distribuição dessas emendas e se estas seguem ou não uma lógica partidária.

O objetivo é analisar se os recursos provenientes das emendas individuais, apropriadas pelos parlamentares, têm como destino os Ministérios controlados pelos partidos aos quais esses deputados pertencem. O estudo está sendo realizado com a finalidade de observar se há alguma relação entre os Ministérios e os partidos para a construção de uma maioria de apoio ao Executivo no interior do Legislativo.

Uma corrente significativa da literatura defende que as emendas individuais estariam sendo utilizadas como meio de estabelecer a conexão eleitoral entre os parlamentares e seus redutos eleitorais (AMES, 1994, 2003) e como “moedas de troca”

---

<sup>2</sup> Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e pesquisadora do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento-CEBRAP e do Núcleo de Estudos Legislativos Comparados-NECI.

<sup>3</sup> Agradeço a agência fomentadora Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por ter concedido a bolsa de iniciação científica, inscrita sob o processo 2013/04541-6, para a realização desta pesquisa.

entre um Executivo forte e impositivo e um Legislativo fraco e individualista (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003; PEREIRA C.; RENNO L., 2003).

Diferente deste argumento, Figueiredo e Limongi (2002, 2008; 2005) procuraram mostrar que as emendas individuais não são relevantes para o apoio do Legislativo ao Executivo, pois os parlamentares teriam o comportamento disciplinado e coeso dentro do Congresso e não assumiriam atitudes individualistas.

Contudo, nenhum desses trabalhos procurou de fato mostrar o destino que as emendas individuais seguem tanto dentro do processo orçamentário e de sua importância dentro do presidencialismo de coalizão brasileiro. E é por existirem poucos estudos nesse sentido, que o presente trabalho tem por objetivo principal avaliar se tais emendas seguem linhas partidárias e se, em alguma medida, podem ser inseridas dentro da construção de uma coalizão de apoio ao Executivo, no interior do Legislativo.

Por ora, viso apenas lançar luz sobre a alocação das emendas individuais nos Ministérios na fase da aprovação e execução de um período muito curto e específico do tempo, qual seja de 2008 até 2011. O desenvolvimento da pesquisa permitirá responder as questões acima mencionadas com maior profundidade.

Na seção seguinte deste trabalho tratarei um pouco mais do funcionamento do processo orçamentário no que diz respeito a elaboração da Lei Orçamentária Anual, enquanto que na terceira seção analisarei com detalhes os argumentos colocados até aqui pela literatura a respeito das emendas individuais ao orçamento. A quarta e quinta seção abordarão a metodologia e os dados utilizados para a realização desse trabalho fazendo uma análise não só dos resultados encontrados até o momento, mas também dos próximos passos deste trabalho.

## **2. FUNCIONAMENTO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO**

O Processo Orçamentário no Brasil é controlado principalmente pelo Executivo<sup>4</sup> que detém, junto aos seus ministros, o controle e a livre iniciativa nessa área. O orçamento é composto principalmente por três etapas. A primeira delas é a formulação de um Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Neste plano o Executivo deve estabelecer e o Congresso Nacional aprovar os objetivos e as diretrizes e metas previstos para os quatro anos de governo. Sendo que esse plano é formulado mediante

---

<sup>4</sup> Segundo Freitas (2013), o Executivo muitas vezes pensado como um ator individual, centrado na figura do presidente, deve ser tomado como um ator coletivo na medida em que ele é composto pelo Presidente e seus Ministros.

as necessidades de gastos com políticas públicas (programas orçamentários) que cada Ministério apresenta a Secretaria de Orçamento Fiscal (SOF) integrada ao Ministério do Planejamento que fica responsável pela formulação do PPA.

A segunda etapa desse processo é a formulação anual de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreende as metas e prioridades da administração federal, incluindo as despesas para o ano seguinte. A LDO mostra a real situação financeira do Estado e adapta as prioridades do governo federal para o ano em questão (GIACOMONI, 2012).

Por fim, é com base na LDO que a Lei Orçamentária Anual (LOA) é elaborada e levada para discussão, votação e aprovação em uma comissão mista no Congresso, denominada usualmente de Comissão Mista do Orçamento<sup>5</sup>. Nessa etapa, os parlamentares podem apresentar emendas às propostas do Executivo, levando em conta que as propostas das emendas devem obedecer ao que já está previsto pela LDO.

No que cabe à apresentação de emendas por parte dos parlamentares estas estão asseguradas e definidas segundo a Constituição. Contudo as escolhas dos parlamentares não são livres, pois a Constituição define, em seu artigo 166, que somente serão aceitas emendas que:

Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal. (Art. 166 da Constituição Brasileira de 1988).

Ao que podemos perceber o recurso que os parlamentares podem utilizar para propor emendas fica restrito principalmente ao Grupo de Despesas<sup>6</sup> de Investimento, uma vez que as Despesas Correntes estão vinculadas aos recursos de transferências aos estados e municípios e aos gastos com o pagamento da previdência social, que são determinados constitucionalmente.

---

<sup>5</sup> A Comissão Mista do Orçamento deve ser obrigatoriamente composta por Deputados Federais e Senadores.

<sup>6</sup> Os recursos orçamentários, por sua vez, são classificados segundo o de Grupos de Despesas (GND) que são formados por: Pessoal e Encargos, Juros e Encargos da Dívida, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras, Amortização da Dívida. Dentro desses custos, temos os que são previstos constitucionalmente, os que garantem o funcionamento do governo e os custos anuais de compromissos de longo prazo com políticas que extrapolam mandatos governamentais.

No projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), no que diz respeito às iniciativas, há apresentação de dois tipos principais de emendas: as coletivas (que envolvem as emendas de bancadas estaduais) e as individuais. Contudo, apesar de as emendas de bancadas e as de comissões serem importantes na alocação de recursos dentro do processo orçamentário darei atenção somente às emendas individuais que são o objeto de estudo deste trabalho.

As emendas individuais após os escândalos de corrupção sofreram importantes restrições ao longo dos anos. Até 1995, parlamentares brasileiros podiam propor emendas sem limite de valor. Contudo após o episódio de corrupção conhecido como “Anões do Orçamento” que envolvia relatores e a aprovação de valores de emendas individuais<sup>7</sup>, essas emendas passaram a sofrer importantes restrições na quantidade e em valores ao longo dos anos, como mostra a Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1: Quantidade e Valores Anuais das Emendas Individuais<sup>8</sup>**

Ano LOA	Quantidade das Emendas	Valor Máximo das Emendas
	Individuais	Individuais
2002	20	2 Milhões
2003	20	2 Milhões
2004*	20	2,5 Milhões
2005	20	3,5 Milhões
2006*	20	5 Milhões
2007*	20	6 Milhões
2008	25	7 Milhões
2009	25	8 Milhões
2010	25	12,5 Milhões
2011	25	13 Milhões
2012**	25	15 Milhões

Fonte: Pareceres Preliminares das Leis Orçamentárias Anuais

\* Nesses anos foi definido que 30% do valor máximo das emendas deveriam ser destinadas para o Ministério da Saúde

\*\* Nesse ano foi definido que R\$ 2 000 000,00 deverão ser alocados na ação 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde, com destino da verba para o Ministério da Saúde.

<sup>7</sup> Para ver mais: Praça(2011).

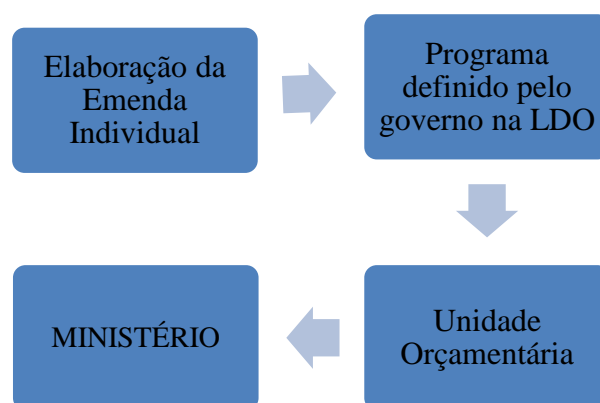
<sup>8</sup> Informações disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>

Atualmente, cada parlamentar individualmente pode propor um limite de vinte e cinco emendas no valor total de 15 milhões sendo que 2 milhões devem ser destinados para o Ministério da Saúde, enquanto que o restante pode ser direcionado para qualquer outro Ministério de acordo com a preferência e programa escolhido pelo parlamentar. Contudo, cabe lembrar aqui que a escolha dos programas que serão passíveis de receber os recursos desses parlamentares não ocorre de modo tão livre, uma vez que mediante a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o Executivo é quem estabelece e define os programas prioritários que poderão receber emendas individuais.

Nesse ponto cabe ressaltar que para além da escolha de uma política pública, representada sob a forma de um programa, o parlamentar acaba tendo que se decidir sobre qual Ministério irá beneficiar com seus recursos, pois todos os programas do governo são obrigatoriamente administrados, política e financeiramente, por um dos Ministérios do governo. São os Ministérios que definirão antes e no decorrer da LOA os recursos que serão executados ou não. Por isso é que cabe ao parlamentar a importante decisão sobre em qual Ministério ele deseja ter não só seus recursos alocados, como também, maiores chances de ver seus recursos sendo executados.

O Esquema 1 abaixo mostra de maneira mais clara como acontece a distribuição da emenda individual dentro do projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA):

**Esquema 1: Destino que as Emendas Individuais devem seguir na elaboração da Lei Orçamentária Anual**



Fonte: (GIACOMONI, 2012)

É somente após o processo de emendamento ao projeto da LOA que este segue para votação e, uma vez aprovado o orçamento brasileiro, cabe ao Executivo definir os recursos que serão de fato executados ou não, uma vez que o orçamento no caso brasileiro é autorizativo o que equivale a dizer que a gestão pública pode realizar os

gastos que estejam previstos na LOA, porém sem a exigência de executar todos os compromissos firmados, podendo ainda realocar os gastos de uma área para a outra.

### 3. DINÂMICA ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Não está mais em discussão na literatura especializada se o Brasil enfrenta ou não a paralisia decisória e/ou crise de governabilidade. Está já é uma questão ultrapassada. Estudos anteriores de Mainwaring (1995) e Lamounier (1994) que afirmavam ser o Brasil um caso de ingovernabilidade, de paralisia decisória e de reduto para parlamentares individualistas e indisciplinados, foram contrastados por uma nova perspectiva que argumentava no sentido do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro garantido, principalmente, pelos dispositivos legislativos de que passou a dispor o Executivo e a pela centralização do processo decisório no interior do Congresso, o que produzia disciplina partidária (DINIZ, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2005, 2009; FREITAS, 2010).

Contudo, mesmo assumindo a governabilidade e a disciplina partidária para o caso brasileiro, ainda há uma corrente que afirma que os parlamentares somente votariam segundo a indicação de seus líderes partidários, porque reconheceriam neste comportamento uma importante ferramenta capaz de lhes proporcionar acesso aos benefícios controlados pelo Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2003). Os partidos, dessa forma, seriam dominados por líderes locais e parlamentares que tentando maximizar a transferência de recursos para suas clientelas, especializaram-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais mediante ao uso das emendas individuais orçamentárias (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

No que diz respeito a essas emendas que os parlamentares, individualmente, podem propor ao projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), o argumento mais recorrente é o de que para garantir o sucesso da agenda presidencial e evitar o problema do *veto player* o Executivo, frente a parlamentares indisciplinados que privilegiariam políticas do tipo *Pork Barrel*<sup>9</sup> em detrimento das políticas nacionais (AMES, 1994, 2002, 2003), seria obrigado a usar a liberação de emendas individuais como “moeda de troca” para garantir o apoio do Congresso nas votações. A execução dessas emendas

---

<sup>9</sup>AMES, B define o termo *Pork Barrel* como políticas do tipo distributivistas que buscam dispensar benefícios circunscritos e limitados ao reduto eleitoral de cada deputado – benefícios estes custos recaem, de forma imperceptível, sobre a sociedade como um todo.

seria, portanto, um mecanismo de recompensa ou punição aos parlamentares que votariam favoravelmente aos projetos do governo (PEREIRA; MUELLER, 2002)

Em poucas palavras, a adesão às proposições políticas do partido teria como recompensa um benefício a ser alcançado pelos parlamentares, os quais delegariam a seus líderes uma parte considerável de seu controle sobre as votações com a finalidade de resolver problemas de coordenação. Dado que a única fonte de distribuição dos benefícios é o Executivo, o presidente, através dos partidos, ganharia enorme poder de barganha com os parlamentares individuais, que, quando cooperam com seu partido, recebem em troca a distribuição de seus benefícios (SANTOS, 2002).

No entanto, há analistas (DINIZ, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002, 2009; FREITAS, 2010) que defendem que o sistema brasileiro funciona devido à concentração de poderes do presidente e dos líderes partidários (DINIZ, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002, 2009; FREITAS, 2010). Nesta outra vertente as emendas individuais ao orçamento não são essenciais na garantia do funcionamento do sistema presidencialista brasileiro. E sendo assim, o comportamento coeso e disciplinado dos parlamentares seria resultado da centralidade dos partidos dentro do Legislativo e não da execução de emendas individuais ao orçamento como “moeda de troca” (Figueiredo & Limongi, 2002, Mesquita, 2008).

Dado o controle que o Executivo detém no processo orçamentário, a lógica das emendas individuais seria menos localista e mais ligada às preferências e programas priorizados pelo governo (Figueiredo & Limongi, 2005). O que o estudo sobre a alocação das emendas dos parlamentares evidencia é que cada parlamentar não possui uma estratégia única para garantir o sucesso eleitoral. Sendo que muitas dessas estratégias estão, na maioria das vezes, mais ligadas a trajetória política individual de cada deputado do que com a localidade para onde destinam suas emendas. Em muitos municípios, alvos das emendas individuais, a concentração de votos dos parlamentares chega a ser pequena e até mesmo irrelevante (MESQUITA, 2008).

Logo, ao analisar as emendas individuais, é preciso levar em consideração não só o destino final que elas assumem, mas também o destino delas dentro do processo de elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual. Isso significa dizer que o controle do governo sobre o processo de elaboração das emendas ao projeto da LOA começa em uma etapa anterior a escolha de um programa. Como já mencionado anteriormente, todos os programas do governo são obrigatoriamente administrados, política e financeiramente, por um dos Ministérios do governo. Sendo assim, são os ministros os



responsáveis não só por elaborar as políticas públicas, como também por definir dentro do processo orçamentário a execução de recursos para essas políticas (traduzidas na forma de programas dentro do orçamento).

Portanto, é possível afirmar que são os ministros quem definem antes e no decorrer da LOA os programas que serão prioritários ou não dentro do ano orçamentário. Por isso é que cabe ao parlamentar não só a escolha de um programa, mas também a importante decisão sobre em qual Ministério ele deseja ter seus recursos alocados. A escolha de um Ministério deve levar em consideração as maiores chances de sucesso de uma política pública ser aplicada, pois sendo essa executada, há maiores chances de que a emenda individual de um parlamentar para essa política também seja efetuada.

Por conseguinte, tendo em vista o poder de controlar a elaboração e a execução orçamentária, o Executivo encontra-se em posição estratégica para conseguir a cooperação dos parlamentares, pois para ser capaz de assumir um mandato junto ao eleitorado o curso de ação racional do parlamentar deve ser o de agir por meio dos partidos, delegando poderes a seus respectivos líderes partidários que estão estritamente ligados aos seus respectivos Ministros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Negociar com os partidos, por sua vez, apresenta maiores vantagens para o Executivo, pois o apoio obtido é mais estável e previsível ao longo do tempo. Além do mais, tem como consequência a redução dos custos de uma transação em que incorreria na negociação de parlamentares tomados um a um. A sorte dos parlamentares situacionistas ou associados a coalizão também depende do sucesso do governo, pois integrar um governo bem-sucedido garante a moeda eleitoral para os parlamentares. A lógica proveniente da competição político-partidária na arena eleitoral não significa a oposição dos interesses individuais de cada parlamentar ao interesse do partido (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Cabe aos próprios partidos políticos a tarefa de equilibrar as demandas de sua base eleitoral por bens particularistas e coletivos.

O argumento das emendas individuais como “moeda de troca” desconsidera, portanto, a realidade partidária que divide os parlamentares entre aqueles que apoiam e os que se opõem ao governo. Conforme os autores Figueiredo e Limongi:

A conclusão a que chegamos é que a execução das emendas individuais deve ser tomada como parte de um pacote mais amplo envolvido nos acordos partidários que selam e soldam a participação dos partidos na coalizão que sustenta o governo. Isto é, parlamentares filiados a partidos que participam da base do governo votam favoravelmente à agenda do governo e têm taxas mais elevadas de liquidação de emendas porque participam do governo. Há uma causa comum: ser parte do governo. A imagem usada precisa ser retocada: não estamos diante de uma moeda de troca, e sim de duas faces da mesma moeda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 148, 150 e 151).

Ao liberar verbas definidas por meio das emendas individuais o Executivo estaria executando sua própria agenda da qual parte dos legisladores também estaria associada politicamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). O presidencialismo brasileiro não possui um presidente que seja capaz de formular toda a agenda de políticas sozinho. Dessa forma, a coalizão formada por ministros nomeados pelo presidente e que integram o governo também desempenha um papel significativo da decisão e na escolha dessa agenda. O resultado da formulação dessa agenda é um longo processo de negociação e barganha entre os partidos que integram o governo, pois nela o programa e os interesses eleitorais desses diferentes partidos têm que estar expressos mediante a figura do ministro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008)

Ainda, é preciso notar que a distribuição de pastas ministeriais pelos partidos para a formação de um governo de coalizão envolve significativas concessões por parte do partido do presidente. Essas concessões acabam se tornando combinações entre benefícios diretos e posições políticas expressas pelas políticas preferidas dos partidos que integram a coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009). Dessa forma, o partido que assume um Ministério específico deve ser capaz de implantar com sucesso as políticas do governo e de competência do seu Ministério. E o primeiro passo na direção do sucesso dessas políticas está em conseguir o apoio de parlamentares no Legislativo para que essas propostas sejam aprovadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

Enfim, o controle partidário sobre as pastas ministeriais se espelha no interior do próprio Legislativo e para que a coalizão seja de fato eficiente o governo junto a seus ministros deve ser capaz de coordenar as ações dos dois ramos do poder (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Por isso acredito que o destino das emendas individuais dentro do processo orçamentário também segue linhas partidárias, no sentido de que o parlamentar ao destinar recursos para o Ministério que seu partido

controla estaria evidenciando o apoio que o Legislativo dá à agenda do governo formada pelas maiorias.

Nessa mesma linha de pesquisa, em um estudo pioneiro Silva (2012) buscou analisar o papel dos ministros na alocação de recursos pelo Poder Executivo. O foco dos estudos recaiu sobre a avaliação de em que medida os ministros se configurariam como um canal privilegiado para membros do seu partido no Congresso. A autora procurou mostrar se os parlamentares ao destinarem suas emendas para o Ministério que o partido, ao qual pertencem, controla seriam beneficiados com a execução de suas emendas propostas. E os resultados encontrados até o momento sugerem que os parlamentares do partido do ministro seriam sim beneficiados pela liberação de recursos.

Contudo, é preciso ressaltar que o estudo a respeito desta temática que envolve os Ministérios de destino das emendas individuais é recente (SILVA, 2012). E somente analisa os dados da perspectiva do Poder Executivo para o período de 2004 a 2010 sem levar em consideração a relação que pode existir entre os membros do Legislativo e os membros do Executivo no presidencialismo de coalizão. Devido ao fato de as pesquisas no âmbito do funcionamento do Poder Executivo serem recentes, novos estudos devem ser realizados para que possamos chegar a conclusões mais concretas e seguras a respeito dessa temática.

#### **4. OBJETIVOS E ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Este trabalho tem por objetivo analisar se as emendas individuais seguem uma lógica partidária, tendo como foco os Ministérios do governo para os quais elas são destinadas. Tendo em vista que os estudos até o momento somente analisaram essas emendas a partir da conexão eleitoral com destino de recursos para localidades específicas e como meio de barganha no Executivo para conseguir o apoio de parlamentares no Congresso, a presente proposta de trabalho tem como finalidade apresentar uma nova visão a respeito das emendas individuais.

A partir da literatura e dos dados pretende-se, portanto, estudar e analisar se as emendas são individualmente apropriadas pelos parlamentares sem ocasionar nenhum retorno ao partido ou se estão situadas dentro da construção de uma maioria de apoio do Legislativo ao Executivo. Nesse sentido a principal contribuição desta proposta está em avaliar se essas emendas podem ser incluídas, sob uma nova perspectiva, como um

elemento que auxilia o Executivo a construir por meio dos ministros e partidos uma maioria de apoio no interior do Congresso.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos o trabalho faz uso dos dados provenientes do Banco de Dados do Orçamento e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP referente aos anos de 2008 até 2011. Tendo em vista que o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual ocorre no ano anterior a sua execução, os anos de 2008 até 2011 foram selecionados para este trabalho de modo a cobrir o segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e suas coalizões (2007-2010).

Para analisar os dados de forma correta também foi necessário fazer uma coleta de todos os programas vinculados a um Ministério passíveis de receberem emendas individuais, uma vez que os pareceres preliminares das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) definem que essas emendas só poderão atender aos programas e Ministérios definidos anteriormente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Realizado este trabalho de verificação foi necessária, também, a atribuição dos partidos dos parlamentares de acordo com a data da aprovação do projeto da LOA pela Comissão Mista do Orçamento no Congresso (CMO), uma vez que os parlamentares só podem propor emendas e essas serem modificadas até a data da aprovação pela CMO, qual seja, dia 22 de dezembro de cada ano.

De modo a efetuar a análise dos valores aprovados para as emendas individuais por partido e Ministérios foi preciso ponderar os valores de acordo com o número de parlamentares (incluindo os suplentes) por partido que propuseram emendas. Dessa forma, a análise dos valores pode ser realizada de forma que o número de parlamentares por partidos não privilegiasse alguns Ministérios em detrimento de outros, devido a diferença numérica na composição das bancadas partidárias no Congresso.

Tendo em vista que o objetivo do presente trabalho é o de avaliar se as emendas individuais seguem linhas partidárias, os Ministérios que compõem a coalizão do governo e que podem receber emendas individuais foram agrupados de acordo com o partido que os controla conforme será possível visualizar na próxima seção de resultados.

Por fim, antes de passar a análise dos dados é preciso ressaltar que os dados que serão apresentados abaixo mostram o quanto em relação ao total que o Ministério recebeu de emendas individuais, pela coalizão, cada partido foi o responsável por destinar ao Ministério

## 5. RESULTADOS PRELIMINARES

Nessa seção, conforme citado anteriormente, será possível visualizar com mais detalhes de que maneira ocorre a distribuição das emendas individuais aprovadas e executadas pelos Ministérios que compõem o governo no período de 2008 até 2011.

De forma a tornar mais claro o entendimento dos resultados que serão expostos a seguir, a Tabela 2 mostra a composição da coalizão presidencial para o período do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Aqui cabe ressaltar, como já mencionado anteriormente, que apesar do Presidente Lula ter assumido em janeiro de 2007, seu primeiro ano orçamentário é só em 2008 e dura até 2011 para assegurar a continuidade do governo.

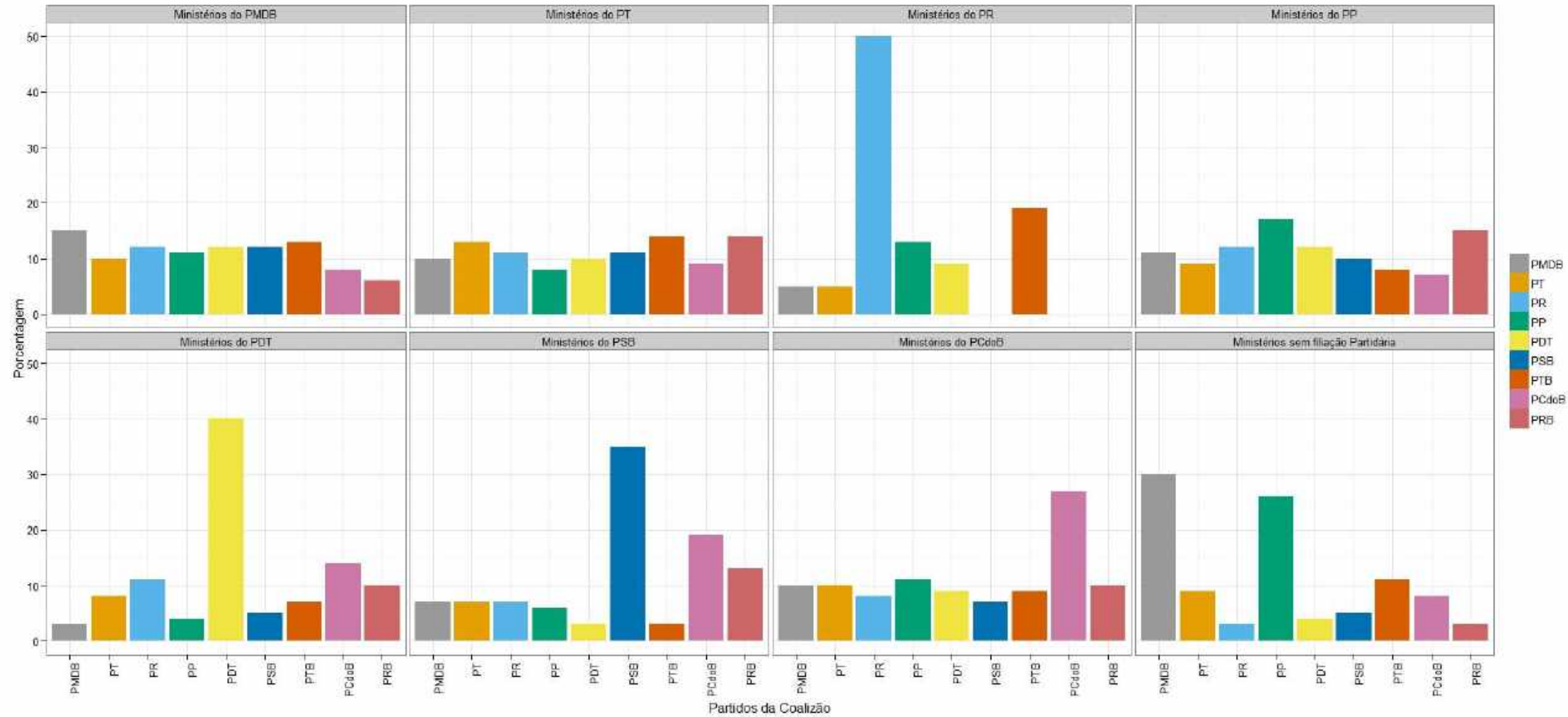
**Tabela 2: Composição da Coalizão Presidencial do Segundo Mandato do Governo Lula**

Coalizão/ Presidente	Data da Coalizão		Partidos da Coalizão	Evento de início da nova coalizão
	Início	Fim		
<b>Lula II 2</b>	02-abr-07	27-set-09	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	PDT entra
<b>Lula II 3</b>	28-set-09	31-dez-10	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	PTB sai

O que é possível notar a partir da Tabela 2 é que a entrada do PDT ocorre logo no início de 2007, quando a Lei orçamentária Anual de 2008 ainda está no início de sua elaboração. Portanto a entrada desse partido não afeta as análises. Assim como a saída do PTB no final de 2010, também não afeta, uma vez que o projeto da LOA de 2011 teve obrigatoriamente que ser aprovado até 22 de dezembro de 2010.

Realizadas as ressalvas necessárias, o Gráfico 1 abaixo mostra os primeiros resultados desse trabalho:

**Gráfico 1: Distribuição das Emendas Individuais Aprovadas por Partidos da Coalizão e Ministérios (2008-2011)**



Como é possível observar no Gráfico 1<sup>10</sup> os Ministérios encontram-se agrupados de acordo com os partidos que os controlam e que compõem a coalizão. O que mais chama a atenção é o fato de os partidos considerados menores do que o PMDB e o PT e que controlam algum Ministério, tendem a ser um dos que mais recebem valores de emendas individuais pelos parlamentares filiados a esses partidos. Esse é o caso dos parlamentares do PR, PDT, PSB e do PCdoB.

O Ministério dos Transportes controlado pelo PR recebe em torno de 50% dos seus recursos pelos parlamentares de seu próprio partido. Esse padrão se repete para o Ministério do Trabalho e Emprego que é controlado pelo PDT que recebe aproximadamente 40% dos seus recursos dos parlamentares filiados ao partido. Os parlamentares do PCdoB também se comportam da mesma maneira com o Ministério dos Esportes, neste caso os parlamentares destinam 27% dos recursos que o Ministério recebe. Por fim, temos o caso do Ministério da Ciência e Tecnologia controlado pelo PSB em que os parlamentares são os responsáveis por destinarem 35% dos recursos aprovados para o Ministério em emendas individuais.

No caso dos Ministérios que o PMDB, PT e PP controlam é possível observar um padrão mais descentralizado da concentração e destinação dos recursos das emendas individuais aprovadas. No caso mais especificamente dos Ministérios do PMDB e do PT, uma possível explicação para o padrão mais descentralizado dos recursos pode ser devido ao tamanho dos próprios partidos e da quantidade de Ministérios tidos como fundamentais que eles controlam. O Gráfico 2, adiante, apresenta melhor a distribuição desses recursos para os Ministérios sem estes estarem agrupados pelos partidos que os controlam.

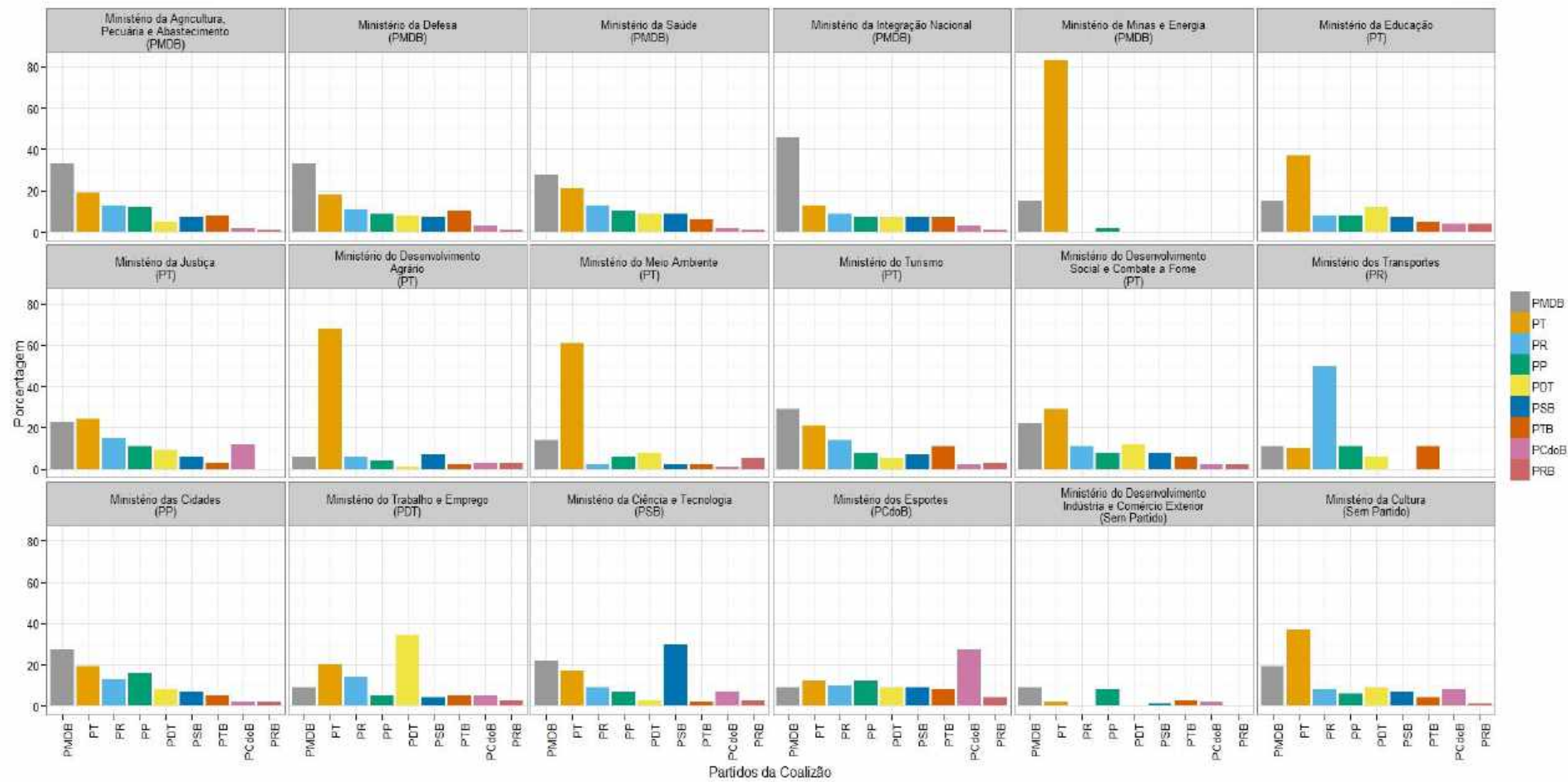
Por outro lado, o caso do PP também apresenta um padrão mais descentralizado devido ao fato de o Ministério das Cidades também ser considerado um dos principais Ministérios do governo e de aplicação de políticas públicas. Contudo, essas são explicações que ainda precisam estudadas de forma mais detalhada.

Os gráfico 2 adiante apresenta a mesma distribuição de dados para a coalizão. Contudo, os dados estão divididos de acordo com os dezoito Ministérios que podem e que receberam emendas durante o período de 2008 a 2011 e os respectivos partidos que os controlam.

---

<sup>10</sup> Os Ministérios agrupados por partido somam em porcentagem 100% do referente ao valor total destinado com as emendas individuais aprovadas somente pela coalizão.

**Gráfico 2: Distribuição das Emendas Individuais Aprovadas por Partidos da Coalizão e Ministérios (2008-2011)**





Conforme é possível observar no Gráfico 2 os resultados para os partidos menores como PR, PDT, PSB e do PCdoB que controlam apenas um Ministério se mantêm os mesmos. No entanto, o que mais chama a atenção no gráfico é justamente as distribuições das emendas individuais aprovadas no caso do PMDB e PT nos Ministérios que eles mesmos controlam. No caso dos Ministérios controlados pelo PMDB é possível perceber que para todos os Ministérios, exceto o Ministério de Minas e Energia, os parlamentares do PMDB são os responsáveis por mandar a maior porcentagem dos recursos. Mesmo assim é válido ressaltar que a diferença da porcentagem entre os demais partidos é pequena.

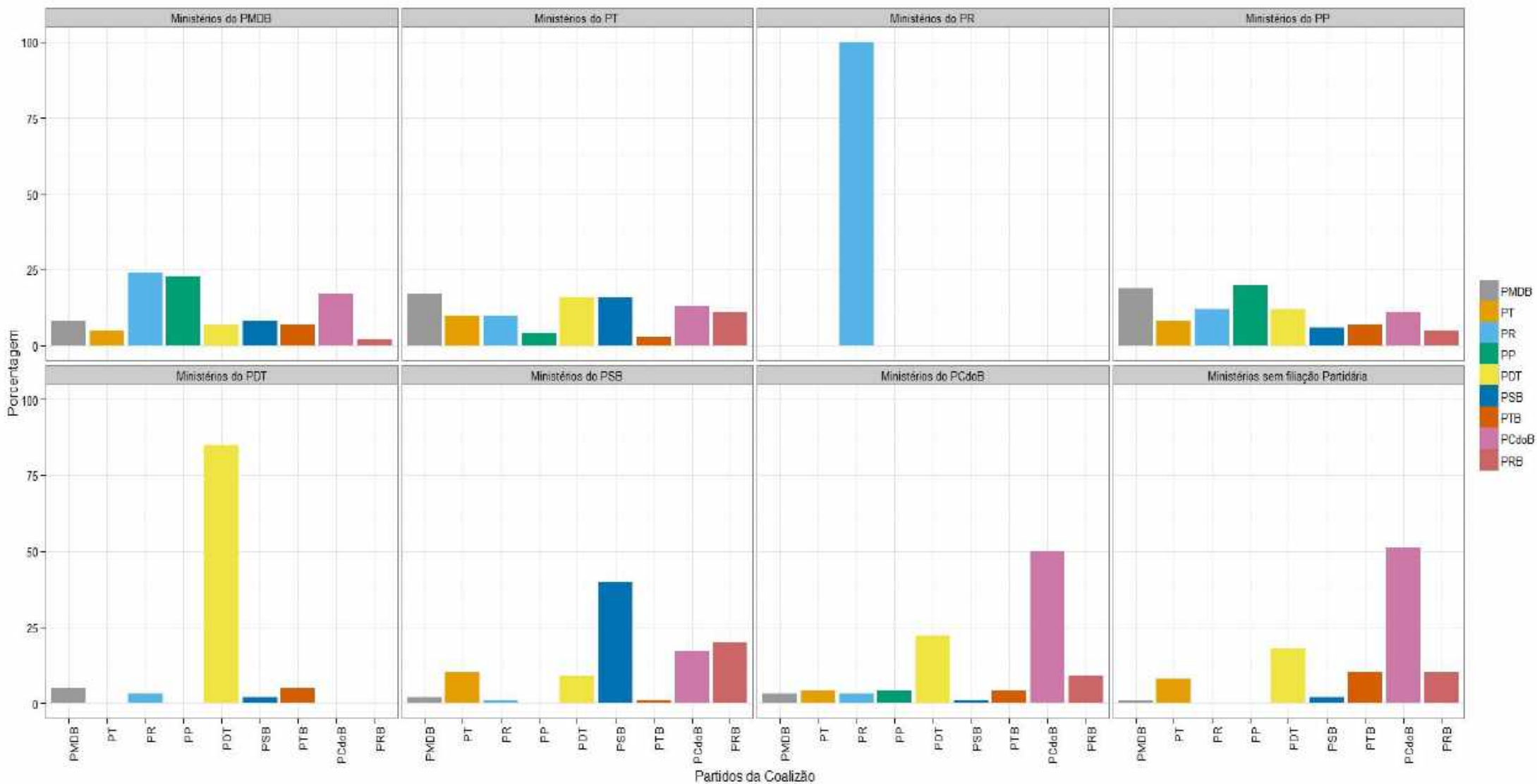
Os Ministérios controlados pelo PT apresentam ainda um padrão mais diferenciado. Os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente recebem as maiores porcentagens de recursos pelos parlamentares filiados ao partido, entretanto apesar de os Ministérios da Justiça e o do Desenvolvimento Social e Combate a Fome receberem a maior porcentagem dos parlamentares do PT, a diferença é bem pequena quando comparada aos recursos destinados pelos parlamentares filiados ao PMDB.

Ainda, os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Defesa; da Saúde; da Justiça apresentam uma distribuição mais homogênea quanto a porcentagem dos recursos provenientes das emendas individuais aprovadas por partidos, sendo a diferença entre essas porcentagens pequena, apesar de as maiores porcentagens serem dos respectivos partidos que controlam esses Ministérios.

Sendo assim, para as emendas individuais aprovadas é possível perceber que realmente existe uma relação entre o partido que controla o Ministério e o destino das emendas individuais de parlamentares filiados ao mesmo partido do Ministro. Mediante a esses resultados fica ainda mais claro a evidência de que o controle partidário sobre as pastas ministeriais se espelha no interior do próprio Legislativo, pois o parlamentar ao destinar recursos para o Ministério que seu partido controla estaria evidenciando o apoio que o Legislativo dá à agenda do governo formada pelas maiorias.

Adiante, no Gráfico 3, apresento a distribuição das emendas individuais executadas por partido e Ministérios de modo a verificar se o padrão de destinos das emendas individuais aprovadas também se mantêm para as emendas executadas.

**Gráfico 3: Distribuição das Emendas Individuais Executadas por Partidos da Coalizão e Ministérios (2008-2011)**



Como é possível observar no Gráfico 3<sup>11</sup> os Ministérios também se encontram agrupados, de modo semelhante ao Gráfico 1, de acordo com os partidos que os controlam e que compõem a coalizão, contudo os valores utilizados são os valores que realmente foram liquidados para essas emendas. O que mais chama a atenção é o fato de que novamente os partidos considerados menores do que o PMDB e o PT e que controlam algum Ministério, tendem a ser um dos que mais executam valores de emendas individuais pelos parlamentares filiados a esses partidos. Esse é o caso dos parlamentares do PR, PDT, PSB e do PCdoB.

O caso mais interessante é o do Ministério dos Transportes controlado pelo PR que tem 100% dos seus recursos executados para as emendas individuais provenientes de parlamentares filiados ao seu partido. Esse padrão se repete para o Ministério do Trabalho e Emprego que é controlado pelo PDT. Do total do valor executado para as emendas individuais, 85% são referentes a membros do filiados ao partido do ministro. O Ministério dos Esportes, controlado pelo PCdoB também se comporta da mesma maneira. Neste caso do total de emendas executadas 50% favorecem membros filiados ao partido. Por fim, temos o caso do Ministério da Ciência e Tecnologia controlado pelo PSB em que os parlamentares desse partido representam 40% do valor das emendas individuais executadas pelo Ministério.

No caso dos Ministérios que o PMDB, PT e PP controlam é possível observar um padrão mais descentralizado da concentração e destinação dos recursos das emendas individuais executadas. No caso mais especificamente dos Ministérios do PMDB, o que mais chama a atenção é que partidos menores como PR, PP e PCdoB (24%, 23% e 17%, respectivamente) lideram, apesar da pequena diferença, a execução das emendas individuais. Mais uma vez, a possível explicação para o padrão mais descentralizado dos recursos pode ser devido ao tamanho do próprio PMDB e da quantidade de Ministérios tidos como fundamentais que eles controlam.

Por outro lado, o caso do PP também apresenta um padrão mais descentralizado na distribuição dos recursos executados para as emendas individuais. O Ministério das Cidades tem a maior porcentagem de recursos executados provenientes de parlamentares filiados ao PMDB, contudo se olharmos para os demais partidos menores (tirando da observação PT e PMDB) dentre esses o PP é o que mais tem recursos

---

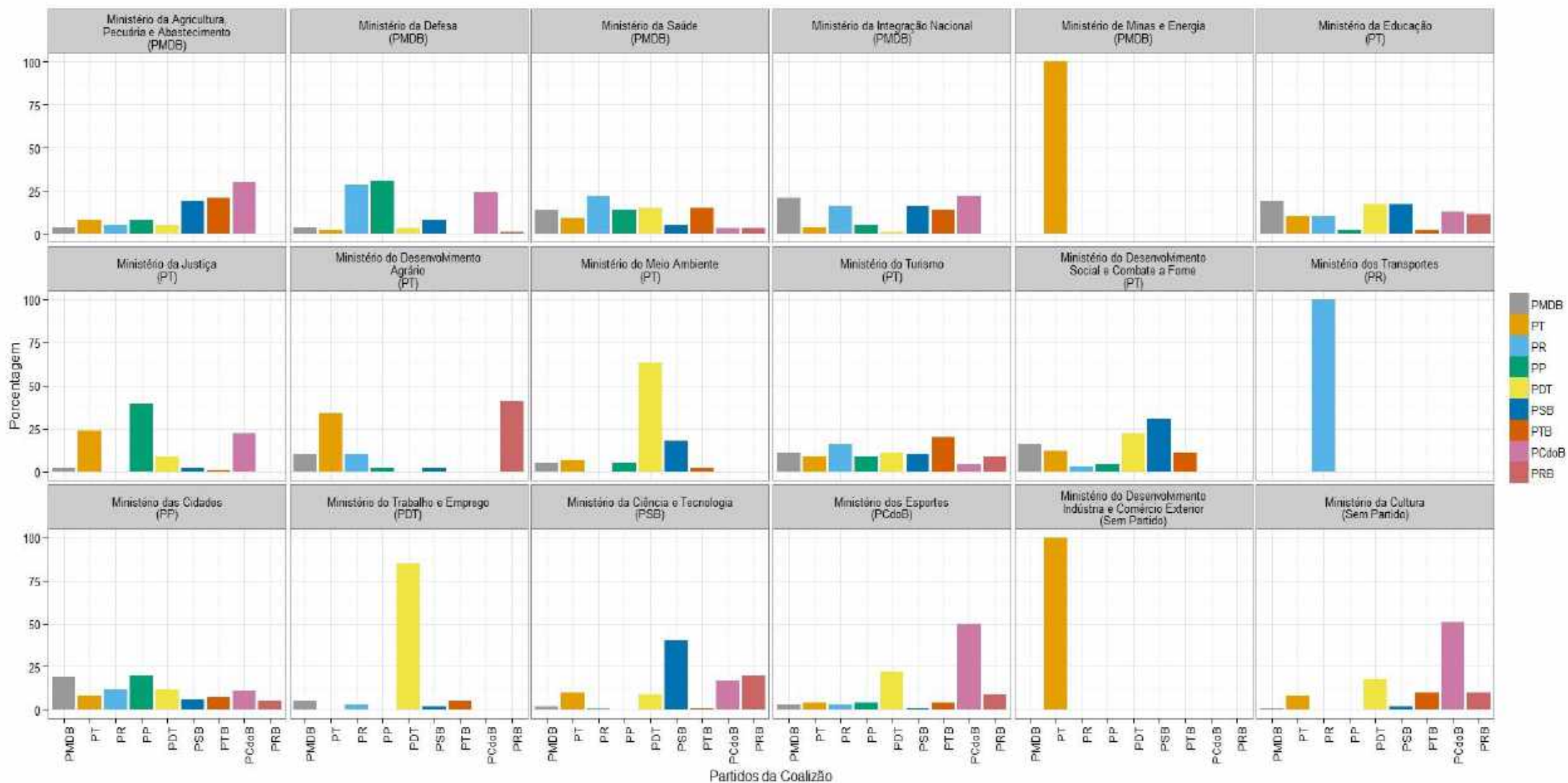
<sup>11</sup> Os Ministérios agrupados por partido somam em porcentagem 100% do referente ao valor total destinado com as emendas individuais executadas somente pela coalizão.

executados (20%) Contudo, essas são explicações que ainda precisam estudadas de forma mais detalhada.

Os gráfico 4 adiante apresenta a mesma distribuição de dados para a coalizão. Contudo, os dados estão divididos de acordo com os dezoito Ministérios que podem e que receberam emendas durante o período de 2008 a 2011 e os respectivos partidos que os controlam.

Aqui cabe ressaltar que os resultados para os Ministérios do PR, PP, PDT, PSB e do PCdoB serão os mesmos que o Gráfico 3, pois esses partidos apenas controlam um único Ministério. A diferença esperada deve aparecer para os Ministérios controlados pelo PT e pelo PMDB que controlam, respectivamente, seis e cinco Ministérios que podem receber emendas individuais de acordo com as especificações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

**Gráfico 4: Distribuição das Emendas Individuais Executadas por Partidos da Coalizão e Ministérios (2008-2011)**



Conforme é possível observar no Gráfico 4 os resultados para os partidos menores como PR, PDT, PSB e do PCdoB que controlam apenas um Ministério se mantêm os mesmos. No entanto, o que mais chama a atenção no gráfico é justamente as distribuições das emendas individuais aprovadas no caso do PMDB e PT nos Ministérios que eles mesmos controlam.

No caso dos Ministérios controlados pelo PMDB é possível perceber que a execução de valores de emendas individuais é muito mais frequente e marcante para os partidos menores como PR, PP, PDT, PSB, PTB, PCdoB e PRB. O sucesso desses partidos no que diz respeito a execução das emendas individuais é mais marcante do que a dos parlamentares do próprio PMDB em si. Ainda quando olhamos para os Ministérios da Saúde; da Educação e do Turismo a distribuição dos recursos executados é bem homogênea, não apresentando grandes diferenças entre os partidos. Uma possível explicação para esse fenômeno observado pode ser as políticas abordadas por estes Ministérios. Contudo, para chegar a tal afirmação, é necessário a realização de um estudo mais detalhado e abrangente.

Por outro lado, os Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Defesa; da Integração Nacional; de Minas e Energia; da Justiça; do desenvolvimento Agrário; do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Social e Combate a Fome apresentam sempre os partidos menores com taxas de sucesso próximas e até mesmo maiores do que a do partido que de fato controla o Ministério.

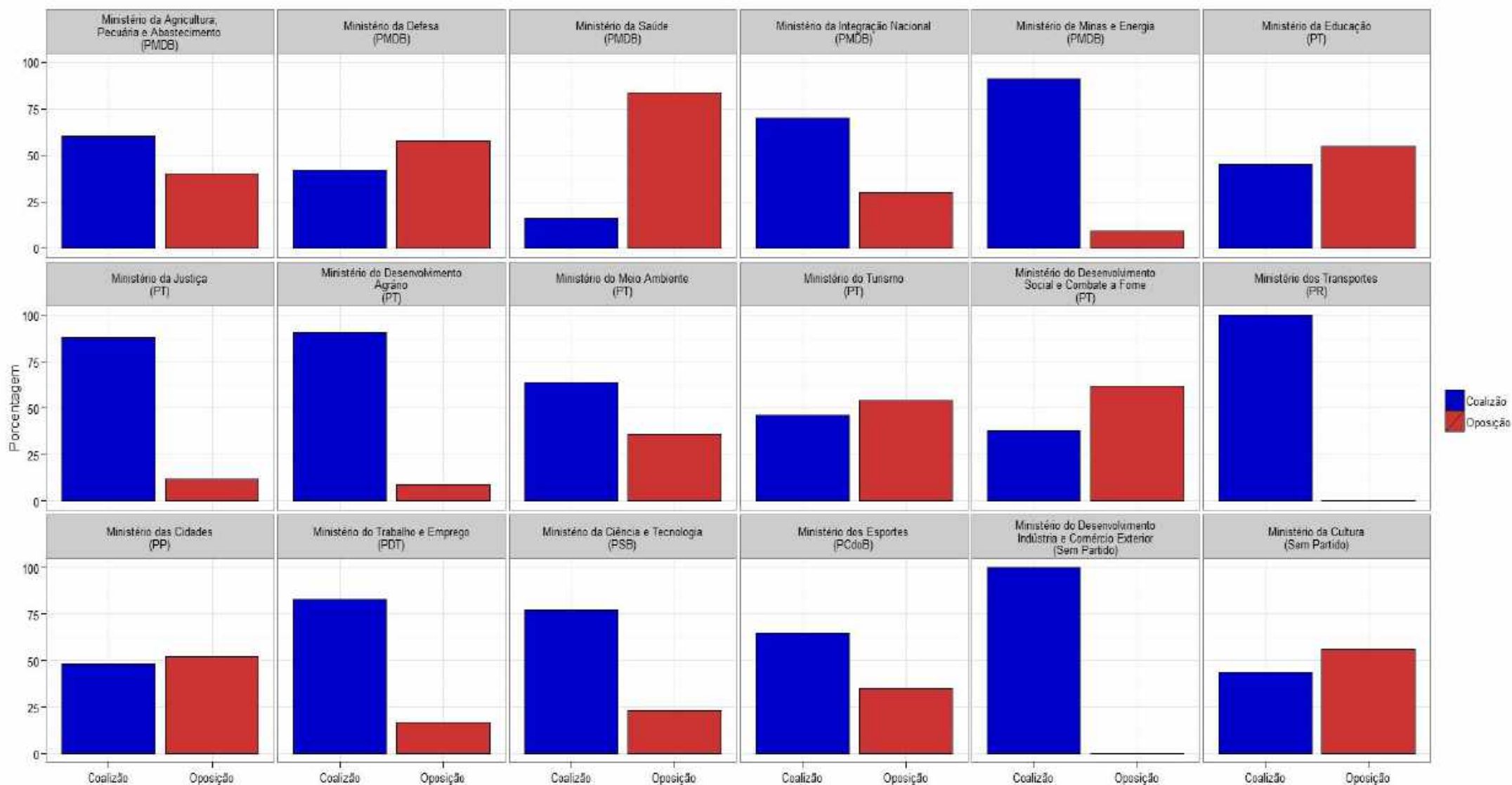
Até aqui, a única afirmação que posso fazer é a de que para as emendas individuais executadas é possível perceber que realmente existe uma relação entre o partido que controla o Ministério e o destino das emendas individuais de parlamentares filiados ao mesmo partido do Ministro para o caso dos Ministérios controlados por partidos tidos como menores do que PMDB e PT. Contudo, ainda são necessários estudos mais rigorosos e detalhados para entender o comportamento dos Ministérios do PT e do PMDB e de seus parlamentares.

Por fim, como último resultado deste trabalho, e somente título de curiosidade, apresento abaixo o Gráfico 5 que mostra a diferença entre os valores das emendas individuais executadas para os partidos agrupados pela coalizão e pela oposição<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Aqui entendo por coalizão apenas o não pertencimento do partido oficialmente na coalizão do governo.

**Gráfico 5: Porcentagem dos Valores Executados de Emendas Individuais por Partidos da Coalizão e Oposição por Ministério (2008 – 2011)**



## 6. CONCLUSÃO E PRÓXIMOS PASSOS

Este trabalho procurou analisar se as emendas individuais seguem uma lógica partidária, tendo como foco os Ministérios do governo para os quais elas são destinadas. A partir dos resultados obtidos, até o momento, é possível perceber que, a princípio, o padrão de destino das emendas individuais não segue o mesmo padrão quando analisamos as emendas aprovadas e as emendas executadas.

No caso das emendas aprovadas, como foi possível notar, os parlamentares filiados aos partidos que controlam os Ministérios são os responsáveis por destinar a maior parte dos recursos que esses Ministérios recebem, sendo que esse padrão fica mais evidente para os parlamentares pertencentes a partidos menores que controlam algum Ministério. Por outro lado, em se tratando das emendas individuais executadas, a relação entre ministros de um partido menor e parlamentares filiados a esses partidos aparece de forma muito mais marcante. Contudo, quando olhamos para essas mesmas emendas executadas por Ministérios do PT e PMBD, considerados partidos maiores, a relação entre o ministro e os parlamentares não aparece tão clara quando olhamos para as emendas individuais aprovadas.

Neste trabalho foi possível perceber que há evidências claras para acreditarmos que o ministro busca, mediante negociações com os líderes partidários, apoio dos parlamentares para as políticas públicas a serem implementadas dentro da pasta que administra. Não é por acaso que parlamentares do mesmo partido de um determinado ministro destinam suas emendas individuais para programas ministeriais específicos, ou seja, para programas controlados pelo Ministério de seu partido.

Portanto, mediante a literatura aqui apresentada e aos resultados ainda preliminares aqui expostos é possível afirmar, com cautela, que existe uma relação entre o partido que controla o Ministério e o destino das emendas individuais de parlamentares filiados ao mesmo partido do Ministro. O controle partidário sobre as pastas ministeriais realmente parece se espelhar no interior do próprio Legislativo, pois o parlamentar ao destinar recursos para o Ministério que seu partido controla estaria evidenciando o apoio que o Legislativo dá à agenda e políticas do governo formada pelas maiorias, a qual ele mesmo se encontra inserido.

Contudo, tendo em vista a diferença que se mostrou entre partidos menores e maiores que controlam algum Ministério e que o foco das análises recaiu somente sobre os parlamentares pertencentes a coalizão, desconsiderando, pois, a oposição, ainda é



preciso analisar com mais detalhes como essas novas questões poderão ser interpretadas e incorporadas a esta pesquisa.

Os próximos passos deste trabalho serão, portanto, a realização de uma análise mais precisa e detalhada da distribuição das emendas individuais pelos parlamentares da oposição. E nesse sentido, também será realizada uma análise dos recursos destinados tanto pela oposição quanto pela coalizão aos Ministérios que não possuem um vínculo partidário. Além dessa análise dos recursos provenientes da oposição, também juntarei esforços na tentativa de encontrar explicações consistentes para a diferença de padrão encontrado para o destino das emendas individuais a Ministérios controlados tanto pelo PT quanto pelo PMDB. Aqui cabe ressaltar que a análise temporal dos dados será ampliada de modo a abranger os dois governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. Mediante a essa ampliação, espero encontrar não só mesmo padrão de destino das emendas para partidos menores, como também para os partidos maiores, além de realizar uma análise mais comparativa entre esses governos.

E, por fim, como não poderia deixar de ser, novas análises serão realizadas levando em consideração o valor total que o partidos detém de emendas individuais e quanto, em porcentagens, ele destina aos Ministérios que o seu respectivo partido controla.

## 7. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMES, B. **Electoral Strategy Under Open-list Proportional Representation**. [s.l.] Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park, 1994.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. [s.l.] University of Michigan Press, 2002.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. [s.l.] FGV Editora, 2003.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 661–698, jan. 2003.

DINIZ, S. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, v. 48, n. 2, p. 333–369, jun. 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo E Legislativo Na Nova Ordem Constitucional**. [s.l.] Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303–344, jan. 2002.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Política Orçamentária No Presidencialismo de Coalizão**. [s.l.] FGV Editora, 2008.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: MAGNA, I.; RENNÓ, LÚCIO (Eds.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. [s.l.] UFMG, 2009. p. 77–104.

FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da Coalizão**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2013.

FREITAS, R. **Poder de Agenda e Participação Legislativa no Presidencialismo de Coalizão brasileiro**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. [s.l.] Atlas, 2012.

LAMOUNIER, B. A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. In: **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. [s.l.] José Olympio Editora, 1994.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, dez. 2005.

MAINWARING, S. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. [s.l.] Stanford University Press, 1995.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2008.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 265–301, jan. 2002.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, jan. 2003.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, v. 46, n. 4, p. 735–771, jan. 2003.

PEREIRA C.; RENNO L. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425–448, 2003.

PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, n. 1, p. 137–162, jun. 2011.

SANTOS, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 237–264, jan. 2002.

SILVA, M. B. **A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)**. In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Águas de Lindóia: 2012