



## **Processo orçamentário brasileiro: uma análise sobre as emendas de bancada**

**Carla Araujo Voros , USP/ Cebrap –FAPESP<sup>1</sup>**  
carla.voros@gmail.com

---

<sup>1</sup> Processo nº 2012/21819-5, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

**Resumo:**

Os estudos sobre o processo orçamentário brasileiro tendem a enfatizar a conexão eleitoral ao privilegiar a análise das emendas individuais. Parte da literatura afirma que o sistema político brasileiro se alicerça no individualismo dos políticos, o que geraria uma distribuição clientelística e localista dos recursos públicos. Tais conclusões, no entanto, podem ser matizadas pelo fato de que a análise centra somente nas emendas individuais, cujo montante representa uma pequena parcela do total de recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual. Este trabalho muda o foco de análise para as emendas coletivas, mais especificamente aquelas propostas pelas bancadas estaduais – as quais somam a maior parcela dos recursos alocados e possuem prioridade aprovação.

A preocupação é entender a influência de variáveis como a quantidade de parlamentares, quantidade de partidos, tamanho do grupo dominante, o grau de alinhamento do grupo dominante com o governo federal e com o governo estadual de cada uma das bancadas estaduais na taxa de aprovação e na taxa de execução dessas emendas. O número de parlamentares ou o nível de fragmentação partidária de uma bancada estadual influencia essas taxas? Qual o impacto do partido do presidente na aprovação e execução dessas emendas de bancada estadual? Com estas questões, o trabalho pretende lançar luz sobre a atuação do Legislativo no orçamento brasileiro, e de como o sistema partidário e o arranjo federativo influenciam na aprovação e a execução das emendas estaduais.

**Palavras-Chave:** Processo orçamento; emendas; Estados

## **1. Introdução**

A política orçamentária, mesmo sendo considerada como a principal via de promoção dos interesses eleitorais dos parlamentares, tem seu processo de apreciação e execução pouco conhecido. Assim sendo, inicio o artigo ressaltando as principais características do processo orçamentário. Em seguida, reviso os principais autores da temática. Depois, exibo os objetivos que o trabalho pretende alcançar, e por fim, mostro a operacionalização do trabalho e o que consegui obter de dados até o momento.

## **2. O processo Orçamentário**

O Executivo tem a prerrogativa exclusiva de iniciar a legislação relativa a matérias orçamentárias. Para tanto realiza seu planejamento através de três Leis constitucionais: O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA estabelece os objetivos, as diretrizes e as metas para quatro anos. A LDO e a LOA são anuais. Essas leis são subordinadas entre si: as LDOs anuais devem respeitar os limites do PPA e as LOAs devem respeitar as respectivas LDOs. Os recursos orçamentários são divididos de acordo com a sua classificação por *grupos de natureza de despesa* (GND) que são organizados em dois componentes. O primeiro componente formam as despesas correntes: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes. O segundo componente é composto por: investimento, inversões financeiras e amortização da dívida. A constituição reconhece o direito do Legislativo de emendar o Projeto de Lei Orçamentária (PLO) enviado pelo Executivo. Porém, existem restrições quanto ao que os congressistas podem emendar nessa proposta orçamentária. Conforme art. 166 da Constituição Federal só serão aceitas as 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”.

Retirando esses componentes que o Congresso não pode alterar, restaria para as emendas apenas as alocações dentro de outras despesas correntes e investimento. Porém, as alterações dentro de outras despesas correntes estão às transferências aos estados e municípios e os gastos com o pagamento da previdência social, que são determinados constitucionalmente, restando uma parcela reduzida para políticas públicas, dentre as quais o planejamento e execução de obras e a aquisição de instalações. Assim sendo, as emendas dos congressistas são restritas e atingem na sua maior parte as despesas com investimento.

As emendas que o Congresso está autorizado a apresentar são de três tipos: individuais, institucionais e as coletivas. O primeiro tipo é composto pelas as emendas individuais de cada parlamentar. O tipo institucional conforma as emendas apresentadas pelo relator-geral e pelos relatores- parciais. E por fim, conforma as emendas de bancadas estaduais e regionais, e também às comissões da Câmara e do Senado.

A Comissão Mista Orçamentária (CMO) regula as atividades dos parlamentares quanto à apresentação dessas emendas. As regras para as emendas individuais são as mais rigorosas, para essas emendas existe um número máximo para apresentar e o valor que estas devem totalizar. O número máximo por parlamentares é de 25 emendas com valores totais de 15 milhões<sup>2</sup>.

Para as emendas institucionais, as regras visam a impedir que as emendas de relator sejam introduzidas ao final do processo de apreciação do orçamento e que sejam desviadas para a criação de novas rubricas orçamentárias, isto é, para programas e subprogramas que não constem na proposta do Executivo.

Já para as emendas coletivas não existem tetos ou regras para a distribuição de valores, as regulamentações da CMO tentam garantir que o caráter dessas emendas seja realmente coletivo. As emendas de comissão do Senado Federal e da Câmara dos deputados possuem um limite de cinco emendas e devem ser acompanhadas da ata de reunião deliberativa<sup>3</sup>. Já as emendas regionais tem o limite de duas emendas de interesse de cada

---

<sup>2</sup> 1 Os valores das emendas individuais variaram ao longo do tempo. Entre 1996 e 1999 foi de R\$ 1,5 milhões, passando para R\$ 2 milhões em 2000, para R\$ 2,5 milhões em 2001. Em 2009 o valor foi para R\$ 3,5 milhões. O valor para a LOA de 2012 foi de R\$ 15 milhões, sendo que R\$ 2 milhões devem ser aplicados necessariamente na área de saúde – Fonte: Câmara dos Deputados – Manual de emendas para LOA 2012.

<sup>3</sup> Resolução nº 01/2001 – CN - art. 25 I

região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores que compõem a respectiva região<sup>4</sup>.

Dentre as emendas coletivas também temos as emendas de bancada estadual que para a sua apresentação exige-se a aprovação de dois terços dos deputados e dos senadores da respectiva unidade da federação<sup>5</sup>. Podem ser apresentadas no mínimo de dezoito e máximo de vinte e três emendas, além disso, para as bancadas com mais de onze parlamentares poderão apresentar além do mínimo de dezoito emendas, uma emenda adicional para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que excederem a onze parlamentares<sup>6</sup>. E ainda mais, nas bancadas estaduais integradas por mais de dezoito parlamentares, o Senado Federal de cada estado proporá três emendas de caráter estruturante<sup>7</sup>.

### **3. Revisão da Literatura**

Esta revisão da literatura pretende dar suporte ao entendimento das hipóteses que o presente trabalho pretende responder. Concentrarei na discussão acerca das instituições democráticas brasileiras. Analiso como seu funcionamento relativo à dinâmica entre o Executivo e o Legislativo foi vista pela literatura especializada ao nível federal. O objetivo é mostrar como os estudos convergiram para a ideia de que o aparato institucional brasileiro possibilita a formação de um governo funcional com apoio de sua base parlamentar.

---

<sup>4</sup> Resolução nº 01/2001 – CN - art. 25 III

<sup>5</sup> Pela resolução nº 2-95 a aprovação das emendas de bancada estadual era condicionada ao apoio de três quartos da representação do estado em cada uma das casas. A regra foi alterada em 2000 exigindo dois terços do apoio de cada uma das casas legislativas.

<sup>6</sup> Resolução nº 01/2001 – CN - art. 25 II

<sup>7</sup> Resolução nº 01/2001 – CN - art. 25 III § 1º

### **3.1 Dinâmica entre o Executivo e o Legislativo**

O debate sobre as instituições brasileiras iniciou-se após a Assembleia Nacional Constituinte 1987-88. Diversos autores discutiram os efeitos do sistema moldado pela Constituinte e tornou-se frequente dividi-los em duas correntes: os pessimistas e os otimistas (Power, 2010).

Dentre os autores que participaram dessas discussões temos aqueles que acreditavam que o sistema brasileiro é altamente instável e propenso à ingovernabilidade (Abranches, 1988; Ames, 2003; Lamounier, 1994; Mainwaring, 2001). A estrutura federativa brasileira, o presidencialismo plebiscitário combinados com a representação proporcional de lista aberta acarretaria a incapacidade dos parlamentares de se comportarem de modo partidário por causa dos incentivos eleitorais, o que impediria a agregação de interesses e a implantação de uma maioria.

Contraopondo-se a essa abordagem do funcionamento ineficiente das instituições, outros estudos, preocuparam-se em suas análises com partidos políticos, lideranças partidárias e as regras regimentais do processo decisório no Congresso ajudam a entender o funcionamento do parlamento e sua capacidade de negociar com o Executivo (Figueiredo e Limongi, 1995; Santos, 1997, 1999; Amorim Neto, 2000). Dentre estas pesquisas, Figueiredo e Limongi (1999) empreenderam o estudo sistemático das votações nominais na Câmara dos deputados entre 1989 e 1998, e demonstraram que existe uma intensa cooperação do Legislativo com a agenda do Executivo, o Congresso seria disciplinado seguindo as orientações dos líderes partidários, o que tornava o resultado das votações previsíveis. Assim, entende-se que o aparato institucional brasileiro, com as regras constitucionais e regimentais, permite a formação de uma coalizão governamental que coopera com o governo.

Em trabalho posterior, Figueiredo e Limongi (2009) continuam sua linha de pesquisa e questionaram a tese da agenda dual, que seria a ideia de que existiria duas agendas independentes, uma do legislativo e outra do Executivo que competiriam pelos recursos escassos, assim, uma seria implementada e a outra não. Ao contrário dessa visão, Figueiredo e Limongi (2009) argumentam que uma agenda não é contraposta a outra, ter-se-ia uma fusão das agendas. Os autores comprovam o argumento por meio do estudo dos

recursos alocados no orçamento pelo Executivo e pelo legislativo no período de 1996 – 2001. A conclusão do estudo mostra que as prioridades estabelecidas pelo legislativo e pelo Executivo não possuem diferenças substanciais, visto que as prioridades de alocação de recursos dentre os programas de governo são as mesmas pelos dois poderes. Não obstante, isso não implicaria ausência de conflitos, mas que a atuação dos atores seguiria um princípio de coordenação. Encontraríamos assim, uma agenda única entre os poderes que atuam de forma complementar.

Nota-se assim que existe um forte consenso na literatura que o sistema brasileiro funciona, porém, alguns autores como Ames (2001) e Pereira e Muller (2002) que analisaram questões orçamentárias ainda afirmam que o sistema político brasileiro se alicerça no individualismo dos políticos, o que geraria uma distribuição clientelística e localista dos recursos públicos. Neste argumento, a execução de verbas orçamentárias tende a ser vista como uma moeda de troca nas negociações entre o Executivo e o legislativo.

Uma versão desse argumento tratada por Ames (2001) afirma que o Executivo é frágil e chantageado por legisladores oportunistas, e que isso seria decorrência do sistema eleitoral e do federalismo, que contribuiriam para o número excessivo de veto-players. Para esse autor o sistema proporcional de lista aberta e a dominância do Executivo sobre os recursos influenciariam a atitude dos deputados focada para suas bases eleitorais. Os parlamentares favoreceriam as políticas do tipo *pork barrel*<sup>8</sup> em detrimento das questões que atingiriam o conjunto da população e não somente de uma determinada área. Neste argumento, o Executivo aprovaria as emendas individuais somente quando os parlamentares apoiassem sua agenda de políticas dentro do Congresso. Conforme o autor:

“raramente o presidente consegue evitar pagar um alto preço, na forma de clientelismo e fisiologismo, em troca de apoio parlamentar” (Ames, 2001:18).

Já para Pereira e Muller (2002) o Executivo não seria frágil e chantageado, mas seria forte e com poderes discricionários para liberar verbas orçamentárias. O Executivo teria instrumentos para controlar o processo orçamentário brasileiro e com isso teria uma “moeda” de baixo custo para obter apoio político. Os parlamentares se comportariam disciplinadamente com o Executivo a fim de garantir a execução de suas emendas

---

<sup>8</sup> O termo *pork barrel* é comumente empregado na Ciência Política para classificar uma política feita por um parlamentar individual cujos benefícios econômicos ou serviços possuem visibilidade e são concentrados em uma área circunscrita geograficamente, mas os custos são repartidos por todo o território.

orçamentárias, pois, tendo como pressuposto de que a estratégia ideal seguida por eles seria aquela que garante maior retorno eleitoral, estes congressistas acreditariam que quanto maior o valor de suas emendas executadas, maiores seriam suas chances de reeleição (Pereira, 2000; Pereira e Rennó, 2003). Mas existiriam também os parlamentares que não acompanhariam as preferências do governo, e que por isso teriam menos possibilidades de agradar suas bases eleitorais. De modo que, a execução das emendas individuais dos congressistas seria o meio que o Executivo teria para obter apoio para a aprovação de suas propostas.

Na explicação apresentada acima, por Ames (2001) e Pereira e Muller (2002), partidos não desempenhariam nenhum papel, o presidente não discriminaria os parlamentares de acordo com a sua filiação partidária, e apenas contaria com o apoio dado a cada parlamentar a agenda do presidente em cada uma das votações nominais. Porém, Figueiredo e Limongi (2002) demonstram que a execução das emendas individuais, no período compreendido entre 1996 a 1999, favoreceu os parlamentares filiados aos partidos que pertencem a coalizão presidencial.

Além disso, segundo a explicação de Pereira e Muller (2002), uma maneira do Executivo chantagear o legislativo seria de responder as demandas dos parlamentares fiéis e punir os infiéis. No entanto, Figueiredo e Limongi (2002) mostram que os dados relativos ao apoio partidário ao presidente são estáveis, ou seja, o apoio dos partidos não varia com as taxas de execução do orçamento.

E se tivermos como pressuposto os argumentos dos autores Ames (2001) e Pereira e Muller (2002) de que o Executivo precisa do apoio dos parlamentares para obter uma maioria que aprove sua agenda no Congresso e de que os parlamentares somente apoiariam essa agenda se o Executivo aprovasse suas emendas individuais, para estes congressistas as emendas coletivas (compostas por emendas de bancadas estaduais e regionais, e também das emendas de comissões da Câmara e do Senado) não são interessantes para fins eleitorais. Elas não seriam interessantes, pois as emendas coletivas não possuem um único autor, mas um grupo com diversos autores que realizam negociações.

Os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (2002) contrapõem-se a afirmação de Ames (2001) e Pereira e Muller (2002). Figueiredo e Limongi (2002) demonstram que na execução das emendas, o Executivo privilegia as emendas coletivas e não as individuais.



Isso ocorreria porque as emendas individuais não são executadas quando o governo está com problemas nos gastos públicos. Deste modo, se o Executivo somente tivesse como instrumento a aprovação das emendas individuais para que os parlamentares apoiassem sua agenda de políticas dentro do Congresso, ele não favoreceria as emendas coletivas em detrimento as individuais, pois correria o risco de não ter sua agenda aprovada no parlamento.

Notamos com os trabalhos acima que o estudo do processo orçamentário brasileiro teve como foco principal a análise das emendas individuais orçamentárias e a sua relação com o sistema eleitoral. Mesmo tendo sido um foco importante de pesquisas, as emendas individuais representam uma pequena parte do total de recursos que o Congresso distribui. Por sua vez, as emendas coletivas e de relatoria apropriam-se da maior parcela dos recursos alocado (Figueiredo e Limongi, 2008).

Dentro das emendas coletivas, temos as emendas de bancada estadual que são o resultado de um acordo coletivo, dado o quórum que lhe é exigido. E mais ainda, é imprescindível um acordo entre os diferentes partidos, por causa da fragmentação partidária. Dada a distribuição partidária de cadeiras por estado, dificilmente um único partido consegue aprovar suas emendas de bancada estadual sozinho. Um alto grau de consenso se faz necessário (Figueiredo e Limongi, 2008).

Além disso, após a definição das prioridades dentre cada bancada estadual, inicia-se uma competição de recursos entre as diversas bancadas. Uma vez que, os valores que estas bancadas estão remanejando são os mesmos, na sua maior parte, daquelas despesas de investimento que compõem a parte do orçamento da União (Figueiredo e Limongi, 2008).

A importância dos tipos de emenda pode ser verificada pela contribuição de Figueiredo e Limongi (2008) que sistematizaram a distribuição das emendas orçamentárias sobre os investimentos, dividindo por autor e por ano, entre 1996 – 2001. Conforme tabela 1 abaixo. Notamos que a ação do Legislativo sobre a peça orçamentária é bastante limitada, consequência da sua restrição de atuação basicamente sobre as despesas com investimento, que constituem a menor parcela do orçamento.

**Tabela 1: Distribuição percentual das emendas parlamentares sobre investimentos, por autor e por ano – Lei Orçamentária Anual, 1996 – 2001.**

Autor	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total de Emendas	Taxa de execução total	Média
<b>Relator geral</b>	10,4	7,9	7	18,9	9	7,8	9,7	66,5	10,17
<b>Relatores setoriais</b>	15,9	20,3	10,7		12,7	5,3	10,1	63,5	12,98
<b>Total - Emendas institucionais</b>	26,3	28,2	17,7	18,9	21,7	13,1	19,8	65	
<b>Comissões</b>	1,3	2,9	6	7,2	13,4	10,1	7,9	77,8	6,82
<b>Bancadas regionais</b>	2,7	2,7	3,5		3,4	2,6	2,6	57,1	2,98
<b>Bancadas estaduais</b>	48,2	42,8	50,9	52	48,8	47,9	48,4	62,1	48,43
<b>Total - Emendas coletivas</b>	52,2	48,4	60,4	59,2	65,6	60,6	58,9	98,5	
<b>Parlamentares (individuais)</b>	21,2	23,3	21,9	21,9	12,7	26,2	21,2	62,3	21,20
<b>Total Emendas (em R\$ milhões de 2001)</b>	3.369,33	4.349,56	4.349,56	4.634,61	6.882,97	8.713,00	32.299,03		5.383,17
<b>Orçamento (em R\$ de 2001)</b>	381.851,20	419.774,61	599.507,97	672.533,65	658.529,69	603.371,00	3.335.568,126		555.928,02
<b>Emendas (%) do Orçamento</b>	0,882%	1,036%	0,726%	0,689%	1,045%	1,444%	0,968%		0,970%

\* Em 1999, as emendas de relatores setoriais foram fundidas com as do relator - geral e não foram aceitas emendas de bancada regional.

\*\* Os dados trabalhados foram corrigidos pela inflação e atualizados para valores de 2001.

\*\*\* Para as taxas de execução total do total de emendas institucionais e emendas coletivas dividimos por dois os valores.

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Limongi (2008)

Figueiredo e Limongi (2008) mostram que as emendas coletivas, dentre as quais as de bancada estadual, são as que possuem os maiores valores aprovados, compõem praticamente 50 % do total aprovado. Ao contrário das emendas individuais, que receberam menos recursos. Assim, as emendas individuais são apenas uma das formas que os parlamentares possuem de alterar a peça orçamentária, a dinâmica legislativa é muito mais rica e complexa, as análises que explicam a relação entre o Legislativo e o Executivo apenas pelas emendas individuais superestimam o valor explicativo das mesmas.

Outro trabalho que contribui para o argumento de que as emendas individuais são superestimadas pela literatura, é o estudo de Celina Souza (2003) que destaca que os parlamentares aprovando as regras que regem a CMO incentivaram as emendas coletivas e restringiram as individuais. Ou seja, a maioria dos deputados designou a aprovação dessas mudanças, assim, são os próprios deputados que fazem e votam as regras que restringem suas próprias ações. Dentre os motivos para essa mudança nas regras foram os resultados da CPI do orçamento, que investigou casos de corrupção. Para a autora, se os parlamentares fossem movidos por uma estratégia individualista, não deveriam ter adotado regras que limitam seu poder de distribuir recursos para as suas bases eleitorais. A atuação dos congressistas tornou-se, em grande parte, como agentes da maioria, limitando o paroquialismo e o localismo.

Em um trabalho mais recente Orellana e Pereira (2009) afirmam que o Brasil é formado por um sistema híbrido que acomoda tanto um sistema consensual quanto um sistema majoritário. As características do sistema consensual seriam de possuir representação de lista aberta e proporcional, mas o sistema brasileiro também abrigaria aspectos majoritários como um Executivo com fortes poderes. As regras sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo estariam divididas entre aquelas que contribuem para o sistema consensual ou o sistema majoritário. Os autores analisam especificadamente as emendas que o Legislativo propõe ao orçamento e concluem que as emendas individuais colaboram para o sistema majoritário e o aumento do poder do presidente, contribuindo para a governabilidade. Já as emendas de bancada estadual, ao contrário, estão ligadas ao sistema consensual, descentralizam o poder central, ou seja, não cooperam para o fortalecimento do Executivo.

No caso das emendas coletivas, Orellana e Pereira (2009) analisam o período de 1997 a 2005 e afirmam que elas dificultariam o trabalho do Executivo de recompensar e punir os legisladores, visto que como são coletivas, não possuem um único autor, ou seja, o Executivo não conseguiria identificar quais legisladores estariam sendo beneficiados por essas emendas. Ao mesmo tempo, os legisladores continuariam reivindicando recursos e combinariam entre eles o formato dessas emendas. De modo que, as emendas coletivas seriam fruto da cooperação entre os congressistas e estas emendas seriam uma maneira

disfarçada das emendas individuais. Assim, o destino das emendas continuaria sendo os redutos eleitorais dos legisladores.

Em análises preliminares, Figueiredo e Limongi (2008) realizaram alguns exames acerca das emendas de bancada estadual, e afirmaram que mesmo com as regras estabelecidas pela CMO regulamentando a proporção de recursos a serem distribuídos pelas bancadas, no período de 1996 a 2001 esses valores apresentados e executados por cada uma variou significativamente. E que isso representaria uma diferença de força política entre as bancadas estaduais.

Para verificar esses dados, Figueiredo e Limongi (2008) calcularam a razão entre o valor obtido pela bancada do estado analisado e o valor médio obtido por todas as bancadas estaduais daquele ano. Os autores concluíram que a variação desses valores desafia uma interpretação simplista, apontaram que os “vencedores” de um ano não são os “vencedores” do próximo ano, que os estados do Sul e do Sudeste tendem a possuir as menores taxas de aprovação, por exemplo, no período de 1996 a 2001, a bancada de São Paulo realocou com emendas 35% e a bancada de Minas Gerais 58% do valor médio obtido pelas bancadas estaduais no período. Enquanto que estados do Norte e Nordeste, como Tocantins aprovou 169% e Rio Grande do Norte 149% do valor médio obtido pelas bancadas estaduais no período.

Os autores também notaram que as maiores bancadas tenderam a receber menos do que as bancadas menores, por exemplo, a bancada da Bahia considerada grande com 42 parlamentares (39 deputados e 3 senadores), entre 1996 a 2001, realocou com emendas 57% enquanto que a bancada de Alagoas com 12 parlamentares (9 deputados e 3 senadores) aprovou 138% do valor médio obtido pelas bancadas estaduais no período.

Quando Figueiredo e Limongi (2008) observam as taxas de execução das emendas de bancada estadual, notaram que a variação da taxa média de execução por ano tende a ser maior do que a variação observada ao longo do tempo em um estado. Segundo os autores, isso seria decorrência de que as taxas médias de execução são definidas mais por considerações macroeconômicas do que políticas. Como se tratou de uma análise exploratória, os autores afirmam que mesmo que os determinantes políticos não expliquem parte significativa da variação, acreditam que essa é uma área carente de pesquisas, conforme o trecho: “A distribuição regional de recursos, embora não se limite a esse

aspecto (político), é sem dúvida um ponto de importância capital que exige mais pesquisas” (Figueiredo e Limongi, 2008:119).

#### 4. Dados

A pesquisa insere-se no âmbito do Projeto Temático: “Instituições Políticas, Padrões de Interação Executivo-Legislativo e Capacidade Governativa”, sob coordenação dos professores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo. Para empreender esse estudo, utilizarei o Banco de Orçamento do Cebrap, o qual venho trabalhando na construção e que tem como base os bancos de dados da LOA – Lei Orçamentária Anual - fornecidos pela da Câmara dos Deputados.

#### 5. Objetivos e Hipóteses

O objetivo da pesquisa é de analisar as emendas de bancada estadual, irei testar os determinantes políticos que influenciam o processo de emendamento. Numerei abaixo as hipóteses que norteiam este trabalho, que não são mutuamente excludentes. Representei no quadro abaixo as principais variáveis que serão testadas:

X → Y

Y1 = Taxa de aprovação das emendas estaduais.

Y2 = Taxa de execução das emendas estaduais.

X1 = Quantidade de parlamentares de cada bancada estadual.

X2 = Quantidade de partidos de cada bancada estadual.

X3 = Tamanho do grupo dominante da bancada estadual

X4 = O número de partidos que constitui o grupo dominante de cada bancada estadual.

1º Hipótese: Existem fundamentos na literatura para pensar que o tamanho da bancada estadual influencia as taxas de aprovação e de execução de emendas orçamentárias, pois o número de *players* deverá reduzir a eficácia da bancada estadual. Especificamente, esperaríamos que bancadas estaduais com grande número de parlamentares terão menores taxas de aprovação e taxas de execução de emendas.

2º Hipótese: Bancadas compostas por parlamentares de diferentes partidos ou com uma composição partidária mais fragmentada disputarão e negociarão mais entre si. Por tanto, a nossa hipótese é que bancadas com maiores níveis de fragmentação partidária terão menores taxas de aprovação e taxas de execução de emendas

3º Hipótese: Quando existe maior poder de um partido ou de uma coalizão dentro de uma bancada estadual, imaginamos que as taxas de aprovação e as taxas de execução de emendas serão maiores, pois o grupo dominante conseguirá impor suas preferências.

4º Hipótese: Dentro de uma coalizão, é provável que a dificuldade de negociação aumente com o número de partidos dentro da mesma. Por isso, a nossa hipótese é bancadas estaduais em que o grupo dominante é composto por um partido apresentarão maiores taxas de aprovação e taxas de execução de emendas em comparação com bancadas em que o grupo dominante é constituído por diferentes partidos.

5º Hipótese: A hipótese a ser testada é que bancadas estaduais formadas em sua maioria pelo partido do governo federal ou por partidos da coalizão do governo federal terão maior probabilidade de apresentar maiores taxas de aprovação e taxas de execução de emendas.

6º Hipótese: Ainda sobre coalizões, se bancadas estaduais compostas em sua maioria pelo partido do governo estadual ou por partidos da coalizão do governo estadual que também são os mesmos partidos da coalizão do governo federal terão maior tendência a apresentar maiores taxas de aprovação e taxas de execução de emendas.

## 6. Resultados preliminares

Apresentarei abaixo um quadro geral dos achados preliminares desta pesquisa. Inicialmente mostrarei os dados relativos aos valores aprovados pelos diversos autores de emenda que o processo orçamentário comporta. Em seguida, passo a uma análise geral das variáveis políticas. E por fim, passo exame dos valores aprovados divididos pelos GNDs e pelas modalidades de aplicação. Com essas apreciações, nota-se que os valores aprovados pelas bancadas estaduais não seguem um padrão estável ao longo do período analisado (2003-2011) e pelas bancadas.

### 5.1 - Resultados preliminares por autor de proposição

A partir da organização do Banco de Dados Orçamentário, retirei os valores aprovados pelos parlamentares na Comissão Mista de Orçamento – CMO por tipo de autores, os dados estão na tabela abaixo:

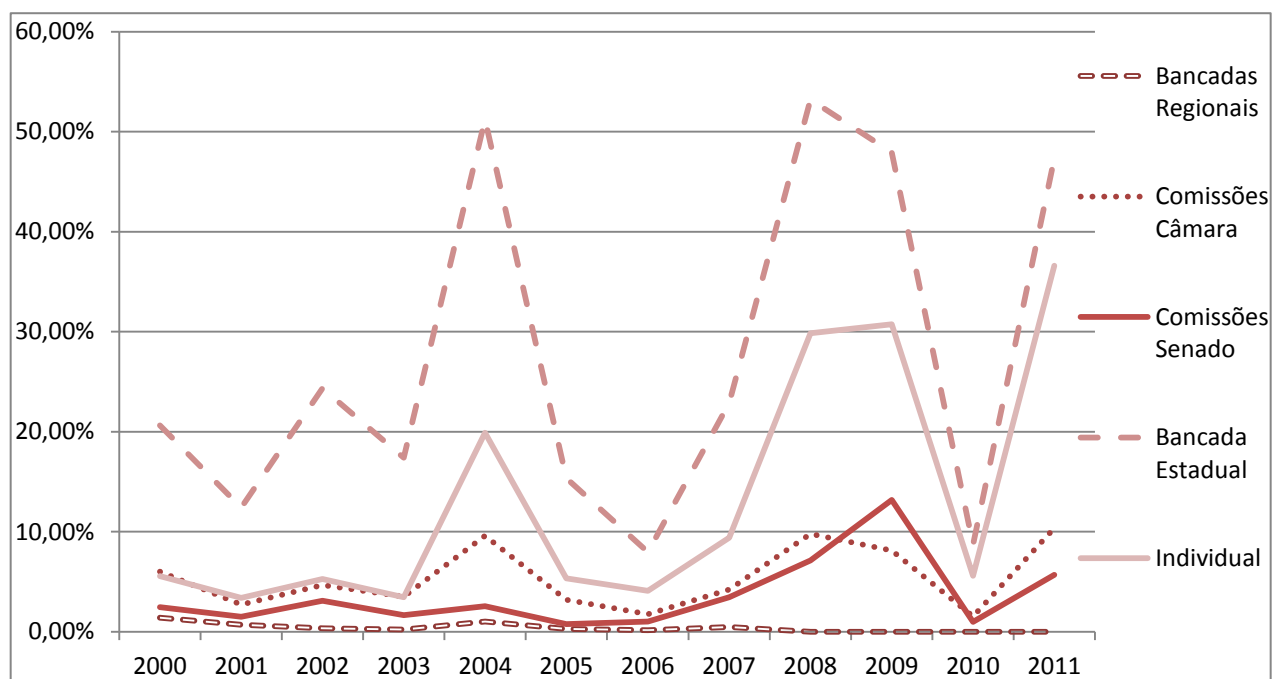
**Distribuição percentual das emendas Parlamentares aprovadas na Comissão Mista Orçamento (2000 -2011)**

<b>Ano</b>	<b>Bancadas Regionais</b>	<b>Comissões Câmara</b>	<b>Comissões Senado</b>	<b>Bancada Estadual</b>	<b>Relator Setorial</b>	<b>Relator Geral</b>	<b>Relator Individual</b>
2000	1,42%	6,00%	2,46%	20,65%	36,19%	27,70%	5,58%
2001	0,69%	2,72%	1,51%	12,41%	49,76%	29,52%	3,39%
2002	0,33%	4,66%	3,10%	24,36%	2,42%	59,86%	5,27%
2003	0,23%	3,50%	1,66%	17,40%	2,09%	71,66%	3,46%
2004	1,01%	9,60%	2,54%	51,23%	15,70%	0,00%	19,92%
2005	0,29%	3,21%	0,78%	15,37%	0,39%	74,63%	5,33%
2006	0,17%	1,75%	1,01%	7,96%	5,77%	79,23%	4,10%
2007	0,47%	4,21%	3,44%	22,88%	2,13%	57,49%	9,39%
2008	0,00%	9,78%	7,14%	53,22%	0,00%	0,00%	29,86%
2009	0,00%	8,12%	13,19%	47,95%	0,00%	0,00%	30,74%
2010	0,00%	1,54%	0,98%	8,71%	0,00%	83,18%	5,59%
2011	0,00%	10,36%	5,71%	47,32%	0,00%	0,00%	36,61%

Notamos que os valores aprovados das emendas de bancada estadual são sempre superiores em relação às emendas individuais, regionais e das comissões da Câmara e do Senado. As emendas de bancada estadual possuem os valores inferiores apenas em relação às emendas dos relatores setoriais e do relator geral, acredito que isso se verifica pela especificidade das emendas de relatores, que muitas vezes são apenas de reestimação de valores.

Analisando somente as emendas individuais, regionais, das comissões da câmara e do senado e das bancadas estaduais, retirando as emendas de relatores, temos o seguinte gráfico:

**1. Distribuição percentual das emendas Parlamentares aprovadas na Comissão Mista  
Orçamento (2000 -2011)**



Observamos que as emendas de bancada estadual possuem os valores aprovados mais altos em comparação com as outras emendas. Notamos também que existe uma tendência de crescimento e de decréscimo que todas as emendas seguem. Acreditamos que essa tendência é relacionada ao projeto de Orçamento que Executivo encaminha para o Legislativo e também ao parecer preliminar emitido pelos relatores. Esses dois documentos



apresentam valores de despesa que o Legislativo poderá alterar ao longo do processo orçamentário.

## **5.2 Resultados preliminares por fatores políticos**

A distribuição dos parlamentares por partidos políticos nas bancadas estaduais variam ao longo dos anos. Contamos o número de partidos que compuseram cada bancada nos anos de 2000-2011, se tem os seguintes resultados mostrados gráficos nº 2 abaixo. Notamos que algumas bancadas possuem uma diversidade maior de partidos, entre elas, as bancadas de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Enquanto que existem bancadas com menor quantidade de partidos, como as bancadas do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte e Tocantins.



Dentre os partidos que compõem a bancada estadual, têm-se aqueles que fazem parte da coalizão a nível federal<sup>9</sup>. Nos gráficos nº 3 abaixo temos a quantidade de partidos alinhados ao governo federal por bancada estadual. Notamos que algumas bancadas mantêm uma quantidade de partidos da coalizão de maneira estável, como é o caso das bancadas de Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo. Tem-se também bancadas com ascensão da participação de partidos da coalizão, é o caso das bancadas da Paraíba e do Ceará.

---

<sup>9</sup> Os partidos que fazem parte da coalizão governamental encontram-se na seção de anexo nº 1.



Além disso, a quantidade de parlamentares que compõem esses partidos que participam da coalizão federal, também variam ao longo dos anos e pelas bancadas estaduais. Como se pode observar nos gráficos nº 4. Os estados que possuem maior quantidade desse tipo de parlamentar encontra-se nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Alguns estados têm uma participação média desses parlamentares e estão em relativa ascensão, é o caso dos estados Bahia, Ceara e Tocantins.

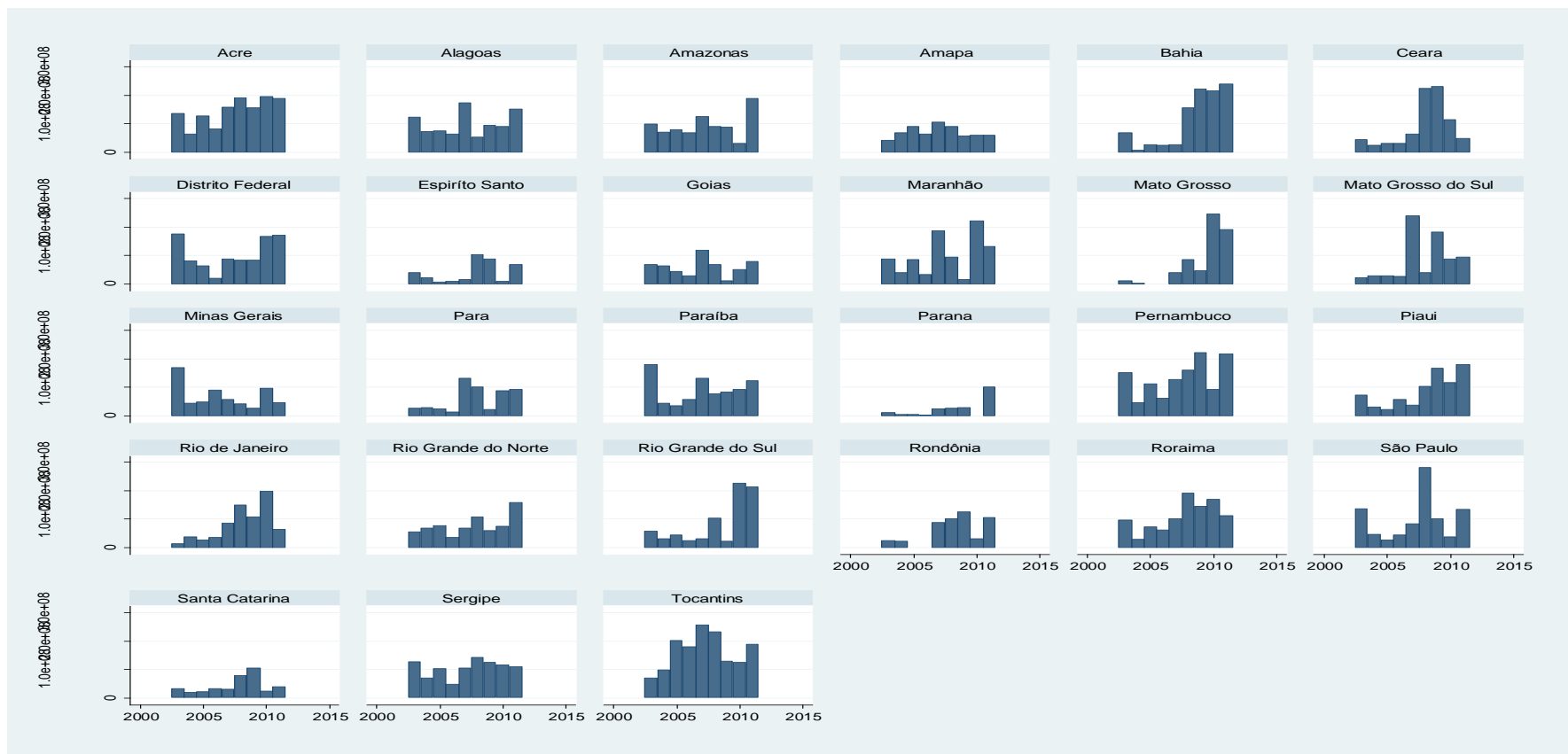
**4. Quantidade de Parlamentares que participam dos partidos políticos que compõem a Coalizão Federal, por Bancada Estadual – Anos de 2000- 2011**



### **5.3 Resultados preliminares dos valores aprovados**

Os valores aprovados pelos parlamentares sobre as emendas são divididos por tipo de gastos de natureza de despesa – GND e pelas modalidades de aplicação. Nosso trabalho consistiu em cruzar essas variáveis, de modo que para cada GND temos os valores distinguidos pelas modalidades de aplicação. No caso das emendas estaduais, os únicos GNDs alterados foram o GND 3 – outras despesas correntes e o GND 4 - Investimentos. Para demonstrar o que venho realizando, mostro os valores aprovados do GND 4 para todas as modalidades de aplicação. A análise agora se concentra no GND 4 – gastos com investimentos, notamos que em todos os tipos de modalidade de aplicação, o uso desse tipo de GND é maior que o utilizado no GND 3 – outras despesas correntes. Para o GND 4 transferências aos Estados, nos gráficos nº 10, verificamos que a maioria dos estados faz uso desse tipo de recursos, os estados que menos o utiliza são os Estados do Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo.

## 5. Valores aprovados no GND 4 Transferências aos Estados



Para o GND 4 transferências aos Municípios, observa-se que os estados fazem um uso mediano desses recursos. O Estado de Alagoas vêm o utilizando de maneira crescente, comparativamente com o do Ceará, que se verifica um declínio. Os Estados que menos o utilizam são os Estados da Bahia e do Distrito Federal.



## 6. Valores aprovados no GND 4 transferências aos Municípios

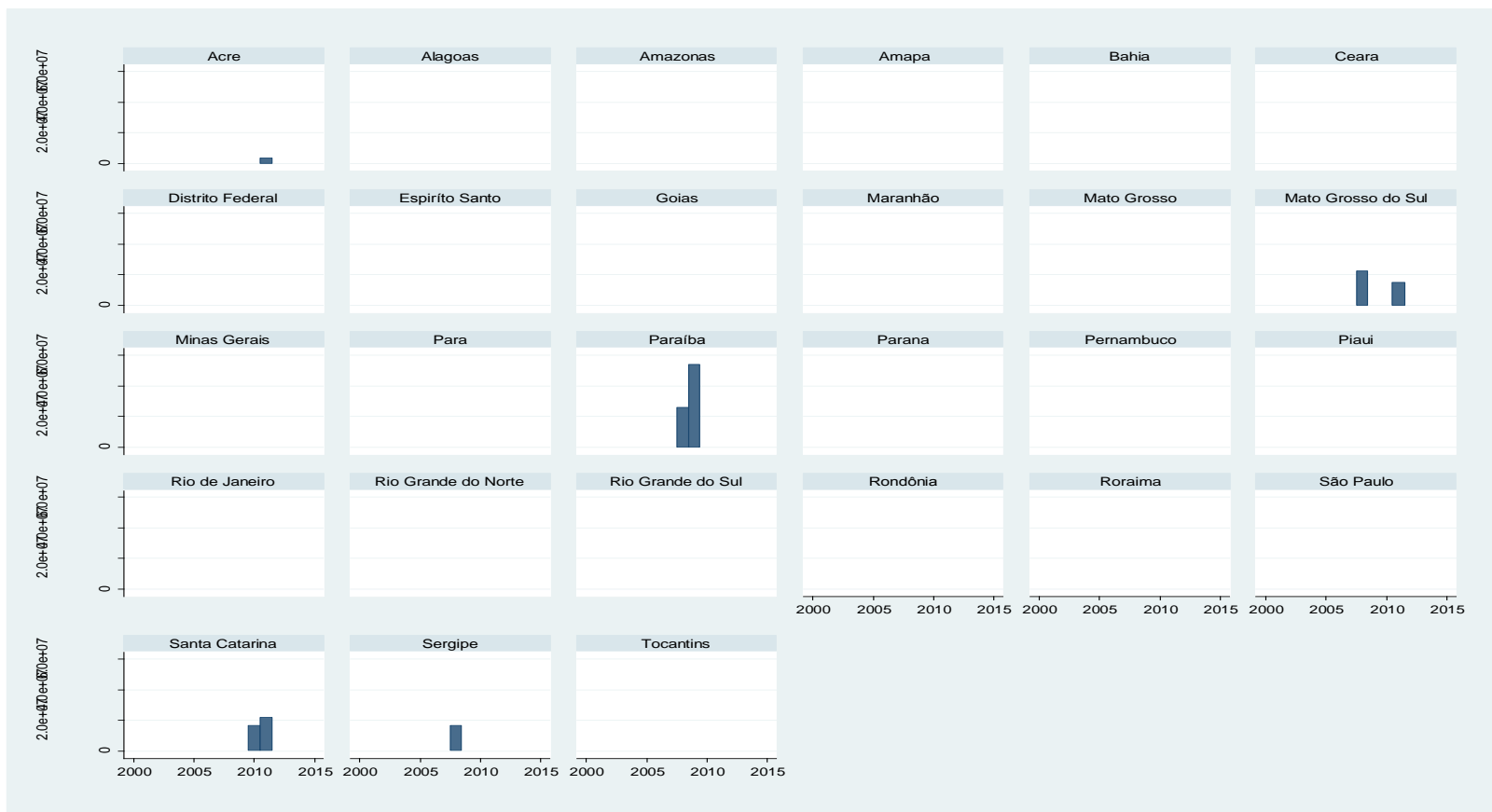


No gráfico nº 12 temos o GND 4 transferências as instituições privadas sem fins lucrativos, poucos estados fazem uso desse tipo de recurso, dentre eles, os Estados Paraná, Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul. No caso do GND 4 transferências as instituições privadas com fins lucrativos, não existem Estado que fazem uso desse recurso.



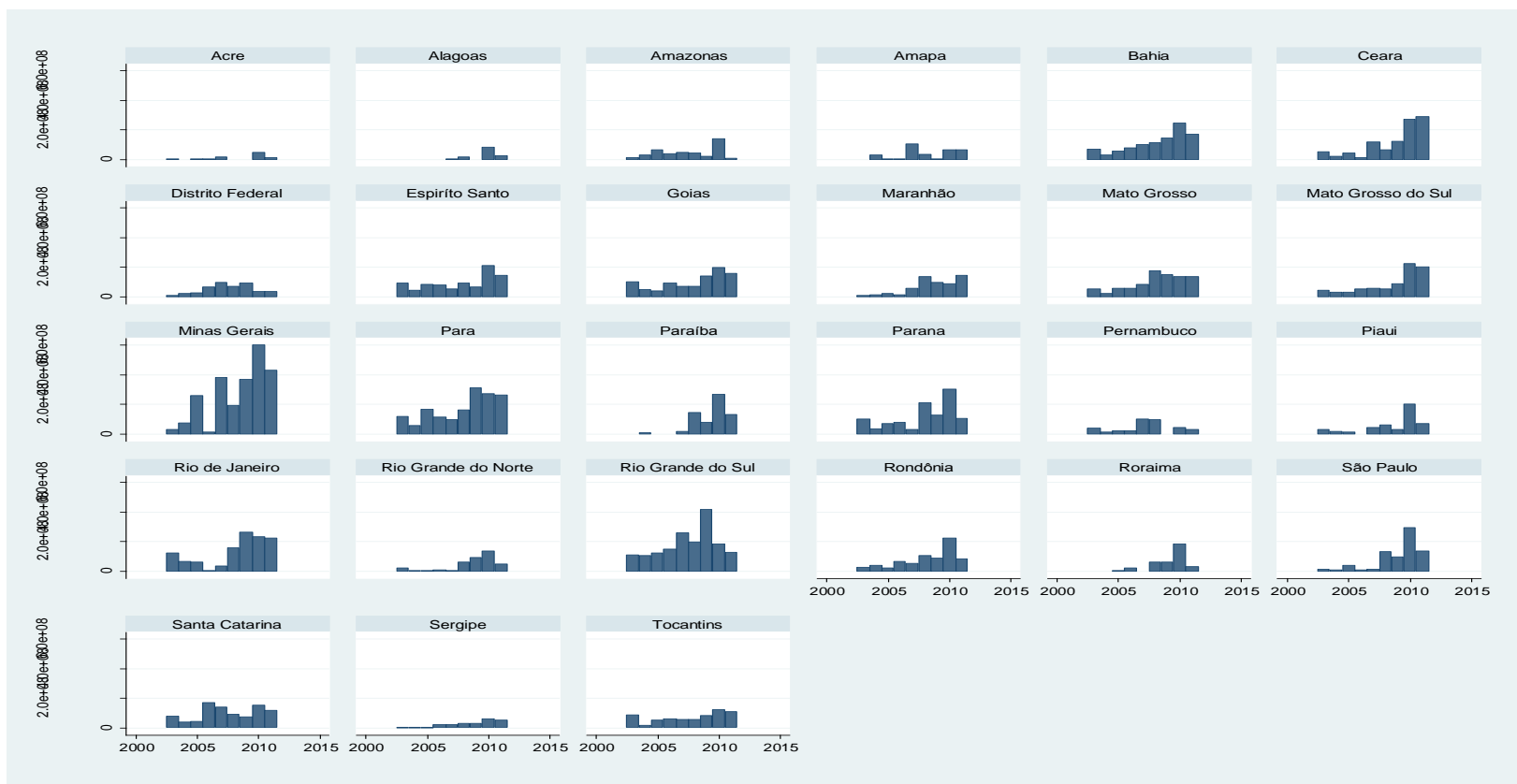
Para o GND 4 transferências aos Consórcios Públicos, poucos estados utilizam e os que o usam fazem de maneira pontual em alguns anos, é o caso dos Estado da Paraíba, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Sergipe.

### 8. Valores aprovados no GND 4 transferências aos Consórcios Públicos



Já para o GND 4 Aplicações Diretas, gráficos nº 14, a maioria dos Estados utilizam de maneira mediana. O Estado que mais faz uso é o Rio de Janeiro. Comparativamente, os que menos usam são os Estados do Acre, Sergipe e Alagoas.

### 9. Valores aprovados no GND 4 Aplicações Diretas





## **7. Próximos Passos**

A primeira atividade será sobre a tabela Execução separando o que foi proposto pelo Executivo do que foi aprovado pelo Legislativo, não posso analisar ainda os valores executados por esse motivo. Em seguida, completarei no banco de dados das Emendas Estaduais esses valores executados, com a separação das modalidades de aplicação e GNDs que já se encontram presentes neste banco de dados. O passo seguinte será de analisar a composição da coalizão estadual dentro de cada uma das bancadas, juntamente a isso, buscaremos um índice adequado para medir a fragmentação política de cada bancada estadual. E por fim, realizarei a análise através do banco de dados das Emendas Estaduais com as regressões lineares e multilíneas de cada uma das variáveis.

## 8. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. (1998). O Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados*, nº 31, pp. 5-33

ABRUCIO, F. (1998). *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.

ABRUCIO, F. e Costa, V. (1998). *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer

AMES, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

AMORIM NETO, O. (2000). “Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil”. *Dados*, n° 43.

LAMOUNIER, B. (1994). A Democracia Brasileira de 1985 à década de 90: a Síndrome da Paralisia Hiperativa. *In: Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.

FIGUEIREDO, A. e Limongi, F. (1995). “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 10, nº 29, pp. 175-200.

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

\_\_\_\_\_. (2002). “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”. *Dados*, vol. 45 nº 2

\_\_\_\_\_. (2008). *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV

\_\_\_\_\_. (2009) Poder de Agenda e Políticas Substantivas. *In: Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Magna Inacio e Lucio Renno (org). Belo Horizonte: Editora UFMG, pag 77-104.

FIGUEIREDO, A. (2007). Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 182–206.

MAINWARING, S. P. (2001). *Sistemas partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Mercado Aberto; FGV.

MENEGUELLO, Rachel. (1998), *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo, Paz e Terra

PEREIRA, C. (2000). *What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena? The Brazilian Electoral Connection*. Ph.D. Dissertation, The New School University, New York.

PEREIRA, C. e Muller, B. (2002). “Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre o Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro”. *Dados*, vol. 45, nº 2, pp. 265-301.

PEREIRA, C. e Rennó, L. (2003). “Successful Re-election Strategy in Brazil: The Electoral Impact of District Institutional Incentives”. *Electoral Studies: An International Journal*.

PEREIRA, C. e Salomon, O. (2009), Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil, *in: Journal of Politics in Latin America*, 1, 3, 57-79.

POWER, T. J. (2010). “Optimism, Pessimism and Coalitional Presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy”. *Bulletin of Latin American Research* nº 29, pp. 18-33

SANTOS, F. (1997). “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Dados*, vol 40, nº 3, pp. 465-492.

SOUZA, C. (2001) “Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências”. *Revista Lua Nova de Cultura Política*, nº 52, pp. 18-42.

\_\_\_\_\_. (2003). Políticas Públicas e Orçamento Público: Conflitos e Cooperação. *In: Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

\_\_\_\_\_. (2003). “Federalismo e Conflitos Distributivos: Disputas dos Estados por Recursos Orçamentários Federais”. *Dados*. Rio de Janeiro, vol. 46, nº 2, pp. 345-384.