

■ Alexandre Lima Baião<sup>1</sup>, Cláudio Gonçalves Couto<sup>2</sup>, Ivan Chaves Jucá<sup>3</sup>

## *A execução das emendas orçamentárias individuais:*

*papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais*

## *Individual budget amendments spending: role of ministers, leadership positions and fiscal rules*

### INTRODUÇÃO

Dentre os fluxos de recursos que percorrem o sistema político brasileiro, o das emendas parlamentares individuais talvez seja aquele que mais tenha gerado debates. O percurso das emendas, em regra, vai desde sua proposição pelo parlamentar, passando por diferentes níveis burocráticos do Executivo federal até o envio para atores locais por meio de transferências intergovernamentais. Portanto, o recurso de cada emenda deriva de um deputado e partido específicos, e tem sua execução condicionada por atores políticos de diferentes níveis federativos e esferas de poder, como líderes partidários, presidentes, ministros e prefeitos. Assim, as emendas representam um importante marcador disponível para explorar o funcionamento do sistema político brasileiro, principalmente

1 Doutor em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV) e servidor na Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, DF, Brasil. (E-mail: alexandrelimabaiao@gmail.com).

2 Doutor em Ciência Política pela USP e professor adjunto do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, SP, Brasil. (E-mail: claudio.couto@fgv.br).

3 Doutorando em Ciência Política (University of Minnesota – Twin Cities, MN, USA). (E-mail: jucax001@umn.edu).

em relação ao funcionamento do chamado presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988).

Alguns trabalhos se valeram destas oportunidades para explorar a relação entre o presidente e congressistas na construção de coalizões (PEREIRA e MUELLER, 2002, 2004; RAILE, PEREIRA e POWER, 2011). Outros trabalhos focalizaram a conexão partidária entre prefeito e deputado, na qual parlamentares privilegiariam as prefeituras de seus partidos por meio das emendas (BARONE, 2014). Há trabalhos ainda que exploraram o impacto desses recursos no desempenho eleitoral de deputados federais (AMES, 1995; SAMUELS, 2002; PEREIRA e RENNÓ, 2003, 2007; MESQUITA, 2008; SANFELICE, 2010). Todos esses esforços contribuíram para que se compreendesse até que ponto os partidos são capazes de promover coordenação entre seus membros e quais são os mecanismos por meio dos quais as coalizões são formadas.

No entanto, ainda há importantes lacunas na compreensão do sistema político brasileiro que talvez possam ser preenchidas por meio da análise desse mesmo fluxo de recursos. Uma delas é a dúvida sobre como os partidos se aproveitam politicamente dos ministérios que assumem no governo. No Brasil, é bastante consolidada a ideia de que o compartilhamento do governo por meio das indicações ministeriais seria um importante instrumento disponível ao presidente para construir coalizões (AMORIM NETO, 2002, 2006; RAILE, PEREIRA e POWER, 2011; BATISTA, 2013). Nesse processo, a vantagem para o chefe do Executivo é clara: compartilhando o gabinete com outros partidos, o presidente consegue construir coalizões e aprovar sua agenda no Legislativo. No entanto, a vantagem para partidos que recebem os ministérios ainda é controversa.

Outra lacuna que persiste se refere ao papel de cargos dentro da própria Câmara dos Deputados. Conforme já fora destacado por vários autores, as normas internas desse órgão centralizam uma série de prerrogativas na mão dos líderes partidários. Mas há menos consenso em relação aos mecanismos pelos quais os líderes disciplinam seus liderados, e as emendas ao orçamento são vistas

como centrais por alguns autores (PEREIRA e MULLER, 2003). Ademais, a mera leitura do ordenamento jurídico também sugere a importância de algumas comissões, como aquela que centraliza as decisões sobre orçamento. No entanto, ainda foi pouco explorado empiricamente o poder dessas posições no Congresso.

Outro campo pouco discutido é o papel das instituições orçamentárias. No Brasil, há normas sobre responsabilidade fiscal que provavelmente tolhem o uso da máquina pública por políticos em todos os níveis da Federação. Era de se esperar que essas instituições exercessem bastante influência no sistema político, mas o olhar de pesquisadores se voltou quase que exclusivamente para as regras do sistema eleitoral e normas internas do Congresso. Assim, é muito reduzido o número de trabalhos que investigam esse tema no Brasil.

O objetivo desse artigo é contribuir para o preenchimento dessas lacunas. Para tanto, valeu-se do estudo da execução orçamentária de emendas parlamentares individuais propostas nas últimas três legislaturas nacionais encerradas. Mais especificamente, buscou-se identificar os fatores que facilitam a liberação dessas emendas. Mostramos, por exemplo, um forte viés na liberação dessas emendas, já que membros da elite congressual têm maior sucesso na liberação de suas emendas. Além disso, mostramos que ministros priorizam a execução das emendas de seus colegas de partido. Ademais, as emendas destinadas a prefeitos do mesmo partido que o deputado ou deputada também são favorecidas. Esses resultados contribuem para a discussão sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, na medida em que esclarece os mecanismos causais pelos quais o presidente obtém apoio legislativo na Câmara dos Deputados.

## **O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Imbuídos do pessimismo de Linz (1994) frente ao presidencialismo, vários autores consideraram que o sistema político brasileiro estaria fadado à inoperância e ineficiência. Fatores como separação entre Poderes Executivo e Legislativo, lista aberta, magnitude distrital elevada, excesso de partidos, tímido controle do líder

partidário sobre o parlamentar, estímulo ao voto pessoal, inevitável inferioridade numérica do partido presidencial no parlamento, levariam a males dos mais diversos, como clientelismo, fraca *accountability* eleitoral, crises de governabilidade, paroquialismo e desperdício fiscal (ABRANCHES, 1988; LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993; AMES, 2001).

No entanto, o desenrolar da história dos países presidencialistas paulatinamente divergiu do cenário negativo prognosticado pelos analistas, clamando por novos estudos e explicações sobre o funcionamento desse sistema de governo. Levantamentos empíricos mostraram, por exemplo, que coalizões são bastante comuns em sistemas presidencialistas e que as situações de governo minoritário não levam necessariamente a crises de governabilidade (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH; 2004; FIGUEIREDO, 2007).

No caso do Brasil, o grau de funcionalidade do sistema político também se mostrou bastante distinto daquele previsto anteriormente. Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que o governo desfrutava de elevada taxa de sucesso na aprovação de sua legislação e que a disciplina partidária era maior do que se supunha. A volatilidade eleitoral, por sua vez, se reduziu ao longo dos anos, indicando maior institucionalização do sistema político (KINZO, 2003; BRAGA, 2006; BOHN, 2006). Vários autores mostraram ainda que, a despeito da visão de que partidos seriam fracos no Brasil, havia vários sinais de articulação entre membros do mesmo partido na arena eleitoral (AVELINO, BIDERMAN e BARONE, 2012; BARONE, 2014). Por fim, os presidentes brasileiros se mostraram capazes de utilizar diferentes recursos institucionais para criar e gerenciar suas coalizões (AMORIM NETO, 2002, 2006; RAILE, PEREIRA e POWER, 2011), entre os quais se destaca a liberação de emendas parlamentares individuais.

O descolamento entre realidade do sistema político brasileiro e as previsões teóricas a respeito dele levou vários analistas a se perguntarem sobre quais mecanismos teriam criado governabilidade num sistema supostamente ingovernável. Hoje, há certo consenso em torno de duas dimensões que contrabalançam os

efeitos das regras eleitorais e da separação de Poderes. A primeira seria a concessão constitucional de uma série de prerrogativas ao presidente. O constituinte delegou amplos poderes de agenda e uma extensa gama de recursos para facilitar a governabilidade (RAILE, PEREIRA e POWER, 2011). Em segundo lugar, o regimento interno centralizaria bastante poder nos líderes partidários, tornando os partidos mais coesos e, assim, viabilizando a negociação entre eles e o presidente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

## **INSTRUMENTOS PRESIDENCIAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE COALIZÕES**

Uma das principais ferramentas à disposição do presidente é a distribuição de pastas ministeriais para partidos aliados (AMORIM NETO, 2002, 2006). Segundo uma visão bastante difundida, a composição dos ministérios no presidencialismo seria um mecanismo análogo à formação dos gabinetes parlamentaristas. O presidente indicaria representantes de alguns partidos para uma parcela dos ministérios, e estes partidos, por sua vez, passariam a compor o governo e a apoiá-lo no Legislativo.

Além das indicações ministeriais, outra ferramenta apontada na literatura é a execução das emendas orçamentárias (RAILE, PEREIRA e POWER, 2011). No Brasil, o presidente elabora o orçamento e o envia para discussão e votação no Congresso. Durante a etapa de discussão, cada parlamentar tem direito a realizar emendas individuais ao orçamento, alterando as programações contidas na proposta do Executivo ou criando novas programações. Quase todas as emendas individuais são aprovadas, desde que respeitados alguns limites quantitativos e requisitos técnicos mínimos. Após a aprovação da peça orçamentária pelo Congresso, o Executivo tem poder discricionário para executar uma parcela do orçamento segundo seu julgamento de conveniência e oportunidade. As emendas individuais se incluem nessa parcela do orçamento, e, portanto, dependem da vontade do presidente para ter sua execução

realizada<sup>4</sup>. Segundo muitos autores (PEREIRA e MUELLER, 2002, 2003, 2004; RAILE, PEREIRA e POWER, 2011) o Executivo utilizaria essa discricionariedade para recompensar deputados aliados e gerenciar sua coalizão de governo.

As emendas orçamentárias seriam valorizadas pelos deputados, uma vez que, por meio delas, os parlamentares conseguiriam satisfazer as demandas de seus eleitores e apoiadores. Dessa forma, esses recursos seriam um tipo de *pork barrel* – expressão utilizada na literatura internacional para designar o particularismo legislativo, em que parlamentares utilizariam políticas distributivas (LOWI, 1964) visando ao voto dos beneficiários. A *pork barrel politics* faria ainda mais sucesso entre os deputados brasileiros porque as regras eleitorais aumentariam a importância do voto pessoal, entendido como aquele determinado por qualidades pessoais e pelo desempenho individual do candidato (CAIN, FAREJOHN e FIORINA, 1987).

## HIPÓTESES

### Hipótese H1

Conforme explicado, o presidente brasileiro concederia os cargos de ministro para alguns partidos em troca de apoio político (AMORIM NETO, 2006; RAILE, PEREIRA e POWER, 2011), no bojo do que se denominou presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988). A indicação ministerial seria, então, uma das principais ferramentas disponíveis ao Presidente para criar uma coalizão e garantir a governabilidade. Se, por um lado, conceder ministérios facilita a aprovação da agenda do Executivo, por outro lado, os

4 Até 2013, o Executivo tinha completa discricionariedade ao executar a parcela do orçamento atingida por emendas. Naquele ano, no entanto, foi aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentária 2014, a qual exigiu que as emendas individuais fossem executadas até o limite mínimo de 1,2% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Esta norma, portanto, disciplinou a lei orçamentária executada em 2014. Mais tarde, essa mudança foi positivada na Constituição Federal pela EC nº 86/2015. Assim, uma parcela das emendas individuais tem execução obrigatória atualmente.

benefícios angariados pelos partidos que recebem a direção desses órgãos ainda não são claros.

Um trabalho pioneiro que explorou o aproveitamento político dos ministérios pelos partidos foi o de Batista (2013). A autora utilizou documentos internos do governo federal para mostrar a participação dos ministros na formulação dos projetos de lei elaborados pelo Poder Executivo. Os resultados mostraram que a maioria dos projetos tiveram iniciativa nos ministérios. A partir dessa evidência, a autora concluiu que os partidos que recebem ministérios têm preferências sobre as políticas públicas e utilizam o controle ministerial para influenciar a agenda governista. No entanto, os próprios resultados apresentados pela autora mostraram uma grande concentração da autoria dos projetos nas mãos de ministérios dominados pelo partido presidencial. Os demais partidos, portanto, pareceram ter participação tímida na elaboração dos projetos de lei do Executivo.

Outros trabalhos empíricos convergiram à ideia de que a influência sobre a agenda de governo não seria o principal interesse dos partidos nos ministérios. O trabalho de Gaylord e Rennó (2015), assim como o de Batista (2013), mostrou que a participação dos ministérios na formulação das políticas públicas é significativa, porém, concentrada nos ministérios dominados pelo partido presidencial ou por técnicos apartidários. Mauerberg Junior (2016), por sua vez, realizou uma *survey* para coletar a percepção dos parlamentares a respeito da importância política de cada ministério. Os resultados mostraram que políticos atribuem mais importância ao volume orçamentário controlado pelo ministério do que à sua capacidade de influenciar a política pública por meio de seu poder normativo.

Para utilizar termos do debate clássico sobre a motivação que rege o comportamento parlamentar, poder-se-ia dizer que há dúvidas se a atração que os ministérios exercem sobre os partidos brasileiros tem natureza *policy-seeking* (DE SWAAN, 1973) ou *office-seeking* (RIKER, 1962; LEISERSON, 1968). Os trabalhos empíricos citados mostram que, embora ambos os interesses existam no

caso brasileiro, a ambição de extrair benefícios do cargo (*office-seeking*) parece predominar sobre o desejo de afetar a política pública (*policy-seeking*).

Este artigo visa contribuir para este tema investigando se a influência do ministro na execução orçamentária de seu próprio órgão pode representar um recurso político à disposição de seu partido. Um tipo de dotação orçamentária oportuna para explorar essa hipótese é o das emendas orçamentárias individuais. Como cada emenda individual está associada a um partido, é possível verificar se um ministro prioriza a execução orçamentária das emendas de sua sigla. Longe de serem formas de afetar as políticas públicas, as emendas são gastos particularizados, de natureza distributiva e, supostamente, eleitoral. Conseqüentemente, se um partido aproveitar o cargo de ministro para expandir a execução de suas emendas isso evidenciaria um comportamento *office-seeking* e revelaria a importância que parlamentares dão ao tamanho do orçamento controlado pelo ministério (MAUERBERG JUNIOR, 2016).

Todos os trabalhos empíricos sobre execução de emendas no Brasil focalizaram quase que exclusivamente o papel do presidente (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002; PEREIRA e MUELLER, 2002; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2005; RAILE, PEREIRA e POWER, 2011), deixando de lado a possível influência dos ministros nesse processo. De fato, a decisão presidencial representa um primeiro crivo que as emendas atravessam antes de serem executadas, uma vez que cabe ao presidente editar os atos de limitação de empenho e movimentação financeira. Após essa etapa, no entanto, os ministérios responsáveis pelas dotações devem autorizar o empenho, podendo fazer uso dessa prerrogativa para eleger as prioridades do órgão segundo interesses partidários. Dessa forma, partidos poderiam se valer dos ministérios por eles controlados para alavancar a execução de suas emendas, levando à primeira hipótese do trabalho:



## **H1: Emendas enviadas para ministérios copartidários têm maior grau de execução**

### **Hipótese H2**

Vários autores já destacaram que o regimento interno da Câmara dos Deputados centraliza poder nas mãos dos líderes partidários (PEREIRA e RENNÓ, 2007; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Por esse motivo, o líder teria ferramentas para punir e recompensar os parlamentares de acordo com a aderência deles aos interesses do partido, dentre as quais se destaca a capacidade de nomear e substituir, a qualquer momento, os titulares das comissões permanentes da Casa. Assim, parlamentares se tornariam disciplinados, partidos coesos, e coalizões possíveis.

No entanto, apesar de muitos trabalhos advogarem a importância dos líderes, poucos testes foram feitos para comprovar essa tese. Uma possível forma de explorar esse tema é estudar a execução orçamentária das emendas. Segundo Pereira e Mueller (2003), os parlamentares seguiriam os líderes porque estes últimos poderiam garantir aos primeiros a execução de suas emendas. Ou seja, líderes intermediariam a relação entre os deputados e o Executivo, e assistiriam os colegas de partido que se mostrassem fiéis à organização partidária. Se líderes têm esse poder, espera-se que o utilizem não somente para auxiliar e controlar seus colegas de partido, mas, também, para beneficiar a si próprios.

O trabalho mais recente a utilizar a execução das emendas como variável dependente foi o de Vasselai e Mignozzetti (2014), mas os autores não incluíram os cargos de liderança em seus modelos. Pereira e Mueller (2004), por sua vez, incluíram a variável *position* como determinantes da execução orçamentária, mas não aprofundaram esta questão em seu trabalho<sup>5</sup>.

---

5 Essa *dummy* representava um mero controle e era operacionalizada de forma genérica, assumindo o valor de 1 quando o deputado já havia assumido, em qualquer momento de sua história no Legislativo, um cargo de presidência e vice-presidência em qualquer comissão, permanente ou especial. Naquele trabalho, a variável *position* apresentou um coeficiente não significativo e foi pouco discutida ao longo do texto.

Dessa forma, permanecem sem respostas as seguintes questões: por que os líderes partidários fariam a vontade do governo e gastariam seu capital político para promover a agenda governativa? Qual seria a moeda de troca pela qual o governo garante a cooperação dos líderes? Uma possibilidade é que o governo recompensa os líderes aliados ao favorecer a liberação de suas emendas. A despeito de ter sido pouco explorada nos trabalhos empíricos, a influência dos cargos na execução orçamentária de seus detentores é uma oportunidade para testar e verificar a alegada força dos líderes no Congresso. Nesse sentido, a segunda hipótese deste trabalho supõe que emendas realizadas por líderes, vice-líderes e representantes de bancada, *ceteris paribus*, teriam grau de execução maior:

## **H2: Emendas enviadas por parlamentares com cargos de liderança apresentam maior grau de execução**

### **Hipótese H3**

As atividades relacionadas ao orçamento e à fiscalização financeira são centralizadas em uma comissão permanente mista, cujos membros são indicados de forma proporcional à representatividade de cada bloco partidário no Congresso. Com nome de Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), esta comissão é aquela com maior número de membros no Legislativo e corresponde ao principal locus de decisões orçamentárias no âmbito do Congresso (SANTOS e MACHADO, 1997; PEREIRA e MUELLER, 2002, 2004).

A missão institucional da CMPOF, conforme o art. 166 da Constituição Federal, é a de realizar a fiscalização financeira do Executivo e emitir parecer sobre as leis orçamentárias e suas emendas. Participar dessa comissão, portanto, poderia conferir uma vantagem aos parlamentares membros, seja em termos de informações e conhecimentos privilegiados sobre a execução orçamentária, seja em relação a um maior poder de negociação com o Executivo. No entanto, essa suposta vantagem ainda não foi explorada empiricamente.

Explorar o papel de deputados membros da CMPOF é um meio de complementar a análise sobre as lideranças partidárias, uma vez que os líderes exercem grande influência sobre a composição dessa comissão. Assim, a concentração de funções na CMPOF e a influência dos líderes sobre sua composição seria mais uma forma de restringir a influência individual do parlamentar comum, nesse caso, na área orçamentária – uma das mais sensíveis em qualquer sistema político (WILDAVSKY, 1964).

Se a CMPOF conferir aos membros uma situação de influências e informações privilegiadas, espera-se que as emendas executadas por esses deputados apresentem grau de execução maior, o que dá origem à hipótese 3 deste artigo:

### **H3: Emendas enviadas por parlamentares com cargos de liderança ou participação na CMPOF apresentam maior grau de execução**

#### **Hipótese H4**

Diversos trabalhos apontam que instituições orçamentárias e fiscais, ao regulamentarem a influência dos atores políticos sobre o orçamento, poderiam contrabalancear o efeito das regras eleitorais nas contas públicas (FABRIZIO e MODY, 2006; WEHNER, 2010; MARTIN e VANBERG, 2013). No entanto, a influência das instituições orçamentárias e fiscais na política de *pork barrel* é um tema ainda pouco explorado.

No Brasil, a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu uma série de obrigações aos governos municipais, como requisitos mínimos de transparência, obediência a limites de endividamento e despesa com pessoal, e adimplência na prestação de contas referentes a transferências recebidas por meio de convênio. Boa parte das normas trazem a previsão de punição à prefeitura em caso de descumprimento. Uma das punições é a suspensão das transferências voluntárias, que englobam recursos de emendas e outras formas de convênio.

A maioria das emendas individuais é enviada para prefeituras, que precisam atender a uma série de requisitos fiscais para estarem aptas ao recebimento dos recursos. Ao final de 2014, por exemplo, apenas 990 municípios dentre os 5.570 listados no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) estavam com todas as exigências supridas. Portanto, é razoável supor que as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e a situação fiscal dos municípios tenham papel relevante na execução das emendas, o que será testado por meio da hipótese H4:

#### **H4: Emendas enviadas para municípios com piores indicadores fiscais apresentam menor grau de execução**

#### **METODOLOGIA**

O presente trabalho analisa a execução orçamentária de mais de 30 mil emendas propostas por deputados entre 2003 e 2014. São consideradas apenas as emendas individuais enviadas a municípios. Uma minoria das emendas individuais não tem localização precisa ou se destina a atender o estado. Essas emendas foram excluídas da amostra porque os dados orçamentários não permitem discriminar com precisão sua execução.

Antes de apresentar os modelos destinados a testar as hipóteses e relações de interesse, discutimos a seguir, de forma mais detalhada, sobre a execução orçamentária e financeira das despesas de emendas e os desafios ligados à mensuração da variável dependente.

Para que os recursos de uma emenda efetivamente cheguem ao destino desejado, as emendas passam por diversos estágios na execução de despesa orçamentária. Primeiramente, o valor da emenda é autorizado pela CMPOF e aprovada pelo Congresso. Posteriormente, a emenda precisa ser empenhada, ou seja, deve ser feita a reserva do dinheiro para o pagamento da despesa comprometida. Logo após, passa-se à terceira fase, em que os valores são liquidados, ou seja, é verificado que o fornecedor entregou o material, obra ou prestação de serviço acordado. Finalmente, após essas fases obrigatórias, chega-se ao pagamento de fato, em que o Estado quita a dívida e paga o valor acordado.

O que interessa a esse trabalho é que a maior parte das emendas são contingenciadas pelo governo, ou seja, mesmo que apresentem dotação orçamentária, e, eventualmente, mesmo que tenham sido empenhadas e liquidadas, muitas emendas parlamentares não são efetivamente pagas. Em muitos casos, mesmo emendas já empenhadas são transferidas para os anos fiscais seguintes, incorporando-se na conta de restos a pagar. Um dos grandes problemas com as análises anteriores sobre emendas orçamentárias diz respeito ao tratamento dessas fases orçamentárias bastante distintas. A maioria dos trabalhos acadêmicos são pouco claros quanto a qual fase de execução adotaram como referência. Ademais, é comum que estudiosos do tema restrinjam-se a analisar o empenho das despesas.

As informações orçamentárias disponíveis atualmente não permitem identificar quando, precisamente, ocorreu a liquidação ou o pagamento completo da emenda. O empenho, ao contrário, ocorre sempre no ano fiscal da lei orçamentária na qual a emenda foi inscrita. Como delimitar temporalmente a execução da emenda é importante para os modelos empíricos, opta-se frequentemente por adotar os valores empenhados como *proxy* da execução da emenda.

A despeito dessa limitação nos dados, o valor empenhado é comumente ignorado pelo governo federal, uma vez que, como veremos, a maior parte das emendas nunca são de fato pagas, ou seja, não são realmente executadas. Em outras palavras, apesar da promessa, o dinheiro frequentemente não alcança seu destino final. O presente artigo contribui para esse debate ao desagregar e analisar separadamente esses diferentes estágios do processo orçamentário.

Para testar as hipóteses do trabalho, utilizamos três modelos com três variáveis dependentes diferentes. O primeiro é uma regressão Tobit, cuja variável dependente é o **Empenho** da despesa. O modelo Tobit é utilizado em situações em que a variável dependente é censurada, como ocorre em nosso caso. O empenho é um estágio essencial para que as despesas possam vir a serem pagas, mesmo que a emenda não seja liquidada e paga no mesmo ano fiscal. O empenho

pode ser interpretado como uma promessa do governo federal de arcar com essa despesa. O simples empenho de uma emenda pode servir para um deputado ou deputada reivindicar o crédito político a um prefeito, e, por isso, é interessante analisá-la.

No entanto, mesmo que uma emenda seja de fato empenhada, ocorre que, frequentemente, apenas uma parcela do valor total autorizado da emenda é empenhada. Por isso, precisamos medir o quanto do valor de uma emenda foi empenhada para entender seu potencial efeito político. A variável **Execução** é operacionalizada como a razão entre valor empenhado no período e o valor autorizado da emenda. Como nesse modelo a variável dependente é uma porcentagem, a regressão linear apresenta algumas limitações, como não considerar a relação sigmoidal entre as variáveis e a possibilidade de prever valores fora do intervalo entre 0 e 1 (LONG, 1997).<sup>6</sup> Para contornar essas restrições e aumentar a confiabilidade dos resultados, usamos um modelo de regressão *fraccional logit*, em que a variável dependente pode variar de 0 a 1.

Tanto o empenho como a taxa de execução trazem uma informação valiosa para entender as causas e efeitos das emendas orçamentárias individuais. No entanto, como já foi mencionado anteriormente, o empenho das dotações orçamentárias é somente uma promessa. Rotineiramente o governo federal ignora essa promessa, contingenciando os recursos e impedindo o prosseguimento da execução. Em vários casos, essas despesas são transferidas para os próximos anos fiscais na forma de restos a pagar, tendo sua execução postergada ou mesmo cancelada eventualmente. Consequentemente, caso se pretenda investigar as causas e efeitos das emendas orçamentárias individuais, é imprescindível analisar o valor que efetivamente foi pago.

Assim, para deputados e deputadas preocupados com sua sobrevivência política e ansiosos por reivindicar crédito pela execução de emendas orçamentárias, nenhuma fase orçamentária é mais importante do que o devido pagamento da despesa. Portanto,

6 Também testamos um modelo OLS com a mesma especificação do modelo *fraccional logit* e os resultados foram bastante similares em ambos.

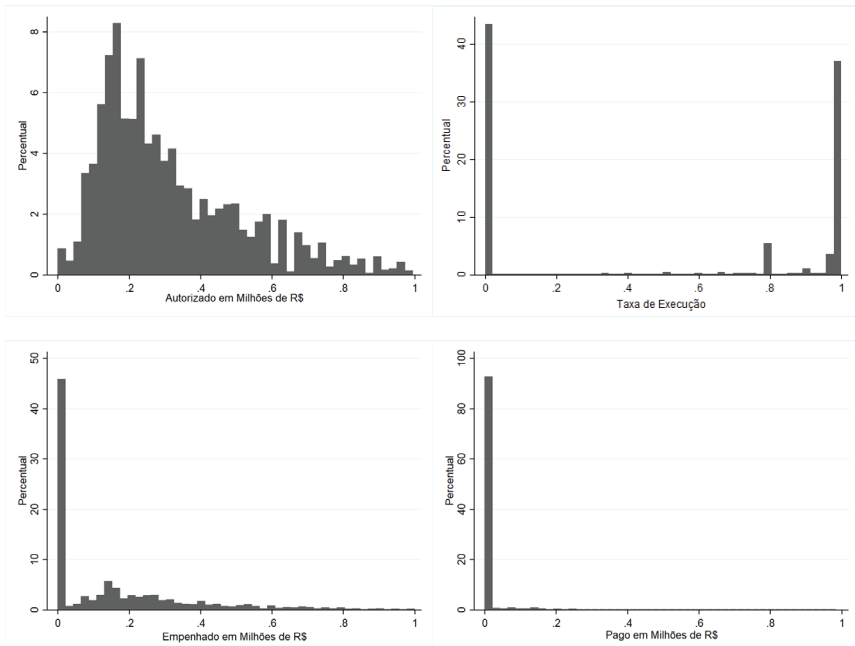
em um terceiro modelo de regressão Tobit, optamos por usar o valor Pago como variável dependente. Essa variável contabiliza tanto o valor pago no mesmo ano fiscal em que foi empenhado, quanto valores pagos nos anos seguintes como “restos a pagar”. Todas as variáveis dependentes usam valores atualizados para controlar pela inflação e aumentar a comparabilidade.

Nos gráficos da Figura 1, mostramos de forma resumida a distribuição de cada uma das variáveis dependentes, além de mostrar os valores autorizados das emendas. Na figura, no canto superior esquerdo, podemos ver que a distribuição dos valores de emendas autorizados se aproxima mais de uma distribuição normal, comparado às demais distribuições, com a maior parte dos valores variando de 100 mil a 400 mil reais. O contraste com a distribuição dos valores empenhados é bastante acentuado, uma vez que se percebe, no histograma no canto superior direito, que aproximadamente 45% das emendas não foram empenhadas nesse período. No canto inferior esquerdo mostramos a distribuição da variável taxa de execução, que é operacionalizada como a razão entre o empenhado e o autorizado. Notamos naquele histograma uma distribuição bimodal, em que uma parte significativa das emendas é empenhada na sua totalidade.

Por fim, no canto inferior direito da Figura 1 plotamos a distribuição dos valores efetivamente pagos até a data da pesquisa, em valores atualizados. Naquele histograma notamos a extrema assimetria dos dados de pagamento das emendas, uma vez que mais de 90% das emendas no período não foram pagas, ou seja, não foram de fato executadas. Novamente, compete lembrar que, em regra, publicações científicas sobre emendas orçamentárias não utilizam esses dados de pagamento, preferindo usar a informação sobre o empenho. Mas essa escolha leva a uma interpretação equivocada sobre essas emendas, já que o empenho não corresponde à liberação ou execução efetiva da emenda, mas, tão somente, à promessa de quitação da dívida. Portanto, é de extrema importância analisar não somente o empenho e a taxa de empenho, mas, também, a quantia

de dinheiro que efetivamente chega ao município destinatário, isto é, o valor pago.

Figura 1 – Histograma dos valores autorizados, empenhados, taxa de execução e pagos das emendas individuais destinadas a municípios no período 2003 a 2014



Quanto à especificação dos modelos, este trabalho empregou a seguinte equação geral de regressão:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 m_i + \beta_2 D_i + \beta_3 P_i + \beta_3 Z_i + \varepsilon_i$$

O subscrito “i” refere-se à emenda. A variável dependente «y» consiste nas três variáveis dependentes descritas acima: execução, empenho e pago, cada qual como um modelo de regressão apropriado. O restante da equação é constante para cada uma das variáveis dependentes. A variável “m” é uma *dummy* que indica se deputado e ministro são do mesmo partido. A matriz “P” agrupa



as variáveis que expressam características do município ao qual a emenda se destinou, como a situação fiscal do governo municipal e o partido do prefeito. A Matriz “D” agrupa características do deputado, como seu partido ou possíveis cargos ocupados por ele no Congresso. Por fim, a variável “Z” engloba variáveis *dummy* para cada estado, partido do deputado, ministério e ano.

Os dados de execução orçamentária e financeira sofreram tratamento para captar melhor o valor dos recursos efetivamente empenhados pelos partidos. Atualmente, os dados de execução de emendas disponibilizados pelo governo apresentam apenas a execução das programações criadas ou atingidas por emendas. Por esse motivo, quando múltiplas emendas compuseram uma mesma programação, este trabalho atribuiu a execução para os deputados envolvidos na proporção exata dos valores que eles acrescentaram à dotação orçamentária<sup>7</sup>.

As regressões utilizadas neste trabalho contaram com as seguintes variáveis explicativas:

**Taxa de Apoio ao Governo:** percentual de votações em que o deputado seguiu orientação do governo. O denominador é o número de votações em que houve orientação do governo. O cálculo utiliza as votações do ano anterior ao da execução da emenda.

**Prefeito Copartidário:** *dummy* que indica se o deputado propositor da emenda e prefeito são do mesmo partido.

**Governador Copartidário:** *dummy* que indica se o partido do deputado propositor da emenda e governador são do mesmo partido.

**Membro da Base Aliada:** *dummy* que indica se o partido do deputado pertence à coalizão do governo. A coalizão é entendida como os partidos que foram convidados para a liderança de algum ministério durante o período.

7 Este é o primeiro trabalho, segundo nosso levantamento, que identificou e corrigiu esse problema nos dados de execução orçamentária. No sistema SIGA, por exemplo, é comum que, quando dois deputados destinam emendas para a mesma programação, uma das emendas apareça com execução nula, enquanto a outra acumule sozinha toda a execução da programação.

**Posição de Liderança:** *dummy* que indica se o deputado proponente é líder ou vice-líder de bancada.

**Presidente da CMPOF:** *dummy* que indica se o deputado proponente é presidente ou vice-presidente da CMPOF.

**Membro CMPOF:** *dummy* que indica se o deputado proponente é membro titular simples da CMPOF.

**Ministro Copartidário:** *dummy* que indica se o deputado proponente é do mesmo partido que o ministro do órgão que recebeu a dotação orçamentária.

**Percentual de despesas com pessoal sobre Receita Corrente Líquida:** razão entre as despesas com pessoal da prefeitura e sua Receita Corrente Líquida, no ano de execução da emenda. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limites percentuais para cada Poder e ente federativo.

Além das elencadas anteriormente, para controlar os seus efeitos potencial foram incluídas neste trabalho *dummies* para todos os estados, ministérios, anos e partidos.

## RESULTADOS

### A coordenação intrapartidária entre ministros e deputados

Quando um deputado propõe uma emenda, dentre outras informações, ele determina o órgão orçamentário que receberá a dotação. Na Administração direta do governo federal, o órgão orçamentário representa, geralmente, um ministério ou uma secretaria que tem responsabilidade de executar suas dotações, ainda que se refiram a meras transferências a outras esferas de governo. Assim, mesmo quando uma emenda corresponde a uma transferência direta a um município, o ministro responsável pelo órgão orçamentário indicado na emenda deverá empenhar a despesa para que o repasse financeiro seja realizado no governo municipal.

Dessa forma, uma análise preliminar profícua é simplesmente verificar a decisão de alocação das emendas parlamentares entre

os ministérios. Ao se computar o total proposto por cada partido, percebe-se uma aparente tendência de privilegiar ministérios que sejam controlados pela própria sigla, conforme apresentado na tabela 1.

É possível perceber, por exemplo, que o PMDB concentrou 25,88% de suas emendas nos ministérios controlados pelo próprio partido. Os demais partidos, por sua vez, concentraram um valor menor nos ministérios do PMDB: 23,33%. No caso do PMDB, a diferença é pequena, aparentemente porque os ministérios controlados por este partido já são alvos naturais das emendas. Este partido controlou, por exemplo, a pasta da Saúde entre 2005 e 2010, que representa, historicamente, um dos principais destinos de emendas individuais<sup>8</sup>. Porém, essa possível propensão a concentrar as emendas nos ministérios dos próprios partidos é bastante nítida em alguns casos. No caso do PCdoB, por exemplo, os deputados concentraram 17,49% de suas emendas individuais nos ministérios do próprio partido, enquanto os demais deputados concentraram apenas 8,09% de suas emendas nesses mesmos ministérios.

Tabela 1 – Emendas orçamentárias individuais propostas segundo partido dos deputados-autores e ministros responsáveis pela execução

|   | Partidos nos ministérios                      |                                    |
|---|---|------------------------------------|
|   | Ministérios <b>não</b> controlados pelo PMDB  | Ministérios controlados pelo PMDB  |
| Autores das emendas <b>não</b> são do PMDB  | 76.67%  | 23.33%                             |
| Autores das emendas são do PMDB             | 74.12%  | 25.88%                             |
|   | Ministérios <b>não</b> controlados pelo PCdoB | Ministérios controlados pelo PCdoB |
| Autores das emendas <b>não</b> são do PCdoB | 91.91%  | 8.09%                              |
| Autores das emendas são do PCdoB            | 82.51%  | 17.49%                             |

8 A prevalência da saúde no destino das emendas cresceu ao longo dos anos. Assim, os pareceres preliminares de 2014 e 2015 previram o destino obrigatório de uma parcela das emendas individuais para a Saúde. Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, estabeleceu que, no mínimo, 50% das emendas deveriam atender esta área.

|   |   |                                  |
|---|---|----------------------------------|
|   | Ministérios <b>não</b> controlados pelo PP  | Ministérios controlados pelo PP  |
| Autores das emendas <b>não</b> são do PP  | 79.55%                                      | 20.45%                           |
| Autores das emendas são do PP             | 74.18%                                      | 25.82%                           |
|   | Ministérios <b>não</b> controlados pelo PSB | Ministérios controlados pelo PSB |
| Autores das emendas <b>não</b> são do PSB | 97.91%                                      | 2.09%                            |
| Autores das emendas são do PSB            | 95.03%                                      | 4.97%                            |
|   | Ministérios <b>não</b> controlados pelo PT  | Ministérios controlados pelo PT  |
| Autores das emendas <b>não</b> são do PT  | 85.68%                                      | 14.32%                           |
| Autores das emendas são do PT             | 83.28%                                      | 16.72%                           |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria

Obs.:

Valores referentes às emendas propostas nas leis orçamentárias de 2003 a 2014

Análise compreende os 20 ministérios que mais receberam emendas no período.

Evidentemente, a mera comparação entre o montante enviado pelos partidos não permite inferir que o partido do ministro tenha impacto causal na alocação das emendas pelos deputados. Contudo, a concentração das emendas nos ministérios copartidários é um resultado instigante. Talvez os deputados extraíam alguma vantagem elegendo esses ministérios na proposição de emendas. Um possível benefício obtido pelo parlamentar correligionário, por exemplo, seria o de ter sua emenda priorizada dentre as demais enviadas àquele órgão. Isso pressupõe, evidentemente, que ministros teriam influência sobre a execução orçamentária e que fariam alianças com os deputados de seu partido.

A Tabela 2 apresenta alguns indícios de como os partidos nos ministérios afetam a execução das emendas. Ao se separar as emendas dos deputados da coalizão entre aquelas cujos ministro e parlamentar são copartidários e aquelas em que não há esse alinhamento partidário, vê-se que o grau de execução do primeiro grupo de emendas é maior. Essa análise descritiva preliminar sugere

que talvez ministros utilizem suas prerrogativas para beneficiar a execução das emendas de seus colegas de partido.

Tabela 2 – Grau de execução das emendas de deputados da coalizão, separadas em função do ministério responsável pela dotação orçamentária

| Grupo  | Número de observações | Grau de execução | Desvio-padrão | Diferença (1-2) |
|--|-----------------------|------------------|---------------|-----------------|
| 1 – Emendas enviadas para ministério controlado pelo partido | 5.833                 | 58,194%          | 0,6%          |                 |
| 2 – Emendas não enviadas para ministério do mesmo partido    | 17.039                | 56,718%          | 0,3%          | 1,47%*          |

Fonte: SIGA Brasil.

Elaboração própria.

Obs.:

Anos de 2003 a 2014

\*, \*\*, \*\*\* indicam significância a 90%, 95%, e 99%, respectivamente.

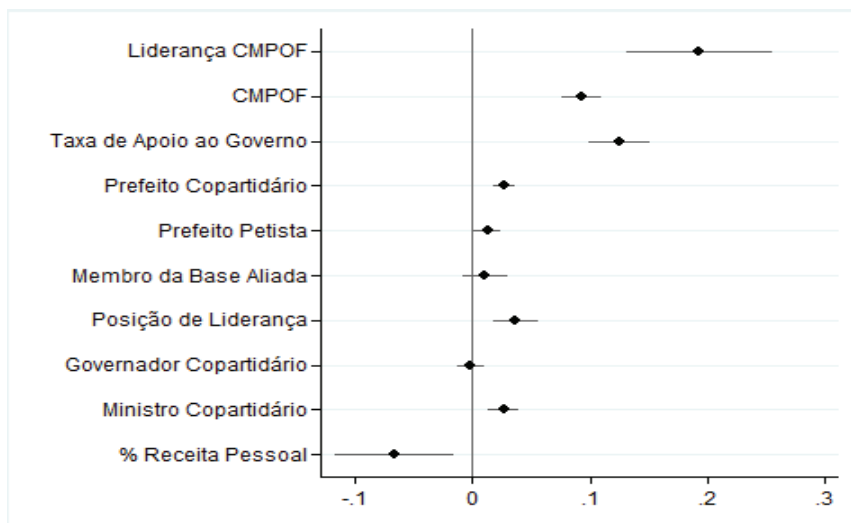
– Considerou-se apenas as emendas individuais destinadas a municípios, uma vez que esse tipo de emenda tem sua execução orçamentária identificável.

– Considerou-se apenas os deputados participantes da coalizão, cujos partidos detêm o controle de pelo menos um ministério.

Os resultados das regressões permitem testar melhor o efeito do alinhamento partidário entre deputados e ministros. Nas Figuras 2, 3 e 4 mostramos, de forma gráfica, os resultados das três regressões, em que alternamos a variável dependente entre a taxa de execução, o total empenhado e o total pago.

Nesses modelos, a vantagem de ser colega de partido do ministro é mensurada pela variável “Ministro Copartidário”. O coeficiente dessa variável foi positivo e significativo em todos os três modelos de regressão, indicando que a execução das emendas é afetada pelo pertencimento partidário do proponente da emenda e do ministro responsável pela dotação.

Figura 2 – Modelo Fracreg Logit com variável dependente Taxa de Execução (intervalo de confiança ao nível de 90%)



Fonte: SIGA Brasil, Dados do TSE, da Câmara dos Deputados e da STN.

Elaboração própria.

Para facilitar a interpretação dos coeficientes, mostramos na Tabela 3 os efeitos marginais dos coeficientes. Pelo modelo 1 vemos que emendas que foram enviadas para um ministério dominado pela sigla do deputado tiveram, em média, execução superior em 0,0267.

Considerando os resultados de uma regressão linear, os 2,6% de execução a mais equivaleriam a quase 400 mil reais<sup>9</sup>. Se essa diferença já é relevante considerando apenas um exercício financeiro, o benefício auferido pelo deputado da coalizão ao longo de toda sua legislatura poderia propiciar-lhe vantagens eleitorais importantes. O coeficiente, portanto, indica que ter um ministério dominado pelo seu partido pode ser um fator desejável para o deputado.

9 Esse exemplo considera a situação de um deputado que envia, em um ano, todas suas emendas para ministérios controlados por seu partido, em comparação com a situação na qual o deputado envia todas suas emendas a ministérios cujos dirigentes não são da mesma sigla.

As variáveis dependentes alternativas, tanto o valor do empenho quanto o valor pago, confirmam a vantagem de enviar uma emenda para um ministro do mesmo partido político. Com o cálculo dos efeitos marginais, a interpretação dos coeficientes na Tabela 3 é bastante direta. No caso do empenho, ter um ministro co-partidário aumenta em aproximadamente 40 mil reais o valor liberado para cada emenda. No caso de efetivo pagamento, esse aumento corresponde a aproximadamente 35 mil reais por emenda. Enquanto esses valores podem parecer pequenos à primeira vista, temos que lembrar que 45% das emendas tem empenho igual a 0 e que para mais de 90% das emendas não foram pagas nem um real.

Tabela 3 – Efeitos marginais dos modelos de regressão: (1) Fractional logit com variável dependente Taxa de Execução; (2) Tobit com variável dependente Empenho; (3) Tobit com variável dependente Pago.

|                          | 1                      | 2                      | 3                      |
|--------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Presidente da CMPOF      | 0,193***<br>(0,0377)   | 146,963***<br>(45,174) | 137,669*<br>(76,918)   |
| Membro da CMPOF          | 0,0938***<br>(0,0102)  | 61,294***<br>(12,374)  | 66,797***<br>(22,016)  |
| Taxa de Apoio ao Governo | 0,125***<br>(0,0157)   | 140,315***<br>(20,976) | 120,931***<br>(42,410) |
| Prefeito Copartidário    | 0,0274***<br>(0,00560) | 70,527***<br>(7,155)   | 19,340<br>(13,384)     |
| Prefeito Petista         | 0,0130*<br>(0,00677)   | 15,532*<br>(8,698)     | 41,668***<br>(15,611)  |
| Membro da Base Aliada    | 0,0108<br>(0,0116)     | 15,663<br>(15,070)     | 28,343<br>(28,490)     |
| Posição de Liderança     | 0,0370***<br>(0,0117)  | 39,244***<br>(14,781)  | 40,473<br>(27,193)     |
| Governador Copartidário  | -0,00150<br>(0,00696)  | -6,018<br>(9,019)      | -74,027***<br>(17,450) |

|                       |                        |                      |                      |
|-----------------------|------------------------|----------------------|----------------------|
| Ministro Copartidário | 0,0267***<br>(0,00789) | 42,661***<br>(9,881) | 35,355**<br>(17,263) |
| % Receita Pessoal     | -0,0659**<br>(0,0311)  | -16,729<br>(39,791)  | -111,249<br>(73,461) |
| Observações           | 35,131                 | 35,000               | 35,372               |

Fonte: SIGA Brasil, Dados do TSE, da Câmara dos Deputados e da STN.

Elaboração própria.

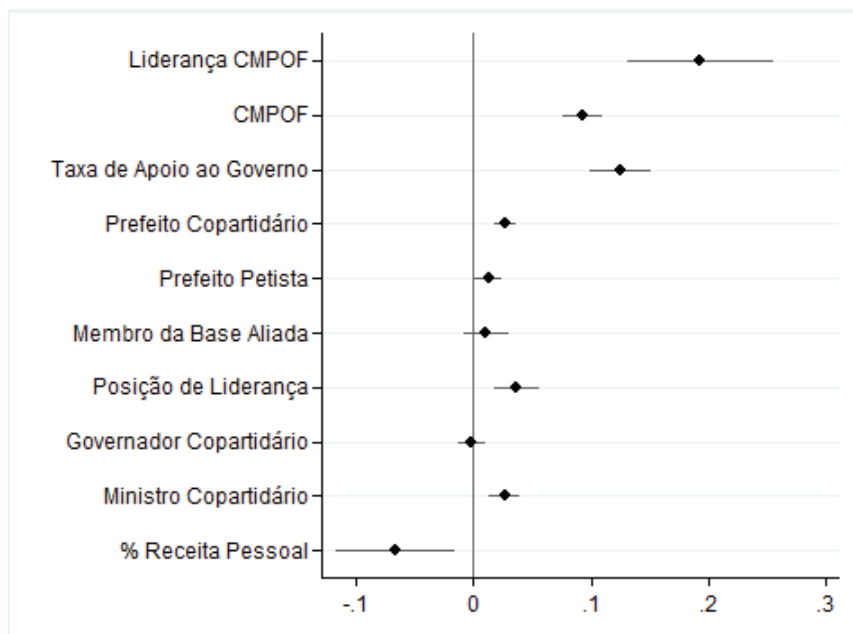
Obs.:

Erro-padrão em parênteses;

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ ;

Dummies para estado, partido do deputado, ministério e ano foram incluídas em todos modelos.

Figura 3 – Modelo Tobit com variável dependente Empenho (intervalo de confiança ao nível de 90%)

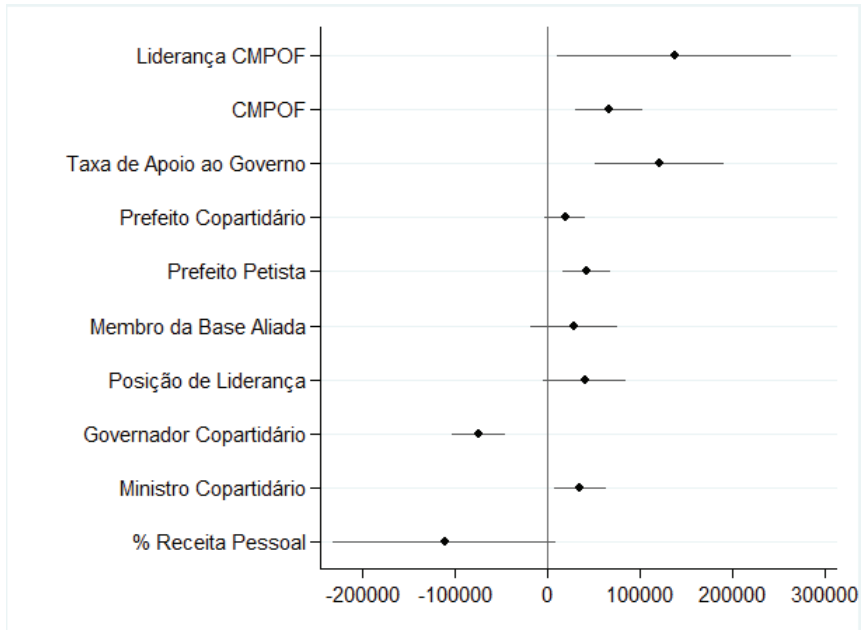


Fonte: SIGA Brasil, Dados do TSE, da Câmara dos Deputados e da STN.

Elaboração própria.



Figura 4 – Modelo Tobit com variável dependente Pago (intervalo de confiança ao nível de 90%)



Fonte: SIGA Brasil, Dados do TSE, da Câmara dos Deputados e da STN.

Dessa forma, direção, significância e magnitude dos coeficientes dos três modelos permitem confirmar a hipótese 1 do trabalho, indicando que deter um ministério confere uma vantagem aos partidos na execução orçamentária de suas emendas individuais. Essa vantagem, conjugada ao papel marginal dos partidos da coalizão na elaboração dos projetos do governo (GAYLORD e RENNÓ, 2015) e à centralidade do quesito “volume orçamentário” na avaliação feita pelos parlamentares sobre a importância dos ministérios (MAUERBERG JUNIOR, 2016), indica uma faceta *office seeker* dos partidos da coalizão, que talvez predomine sobre possíveis interesses de participar da agenda governista.

## A vantagem das lideranças

A segunda e terceira hipóteses visaram testar a importância de deter cargos de liderança na Câmara dos Deputados. Mais especificamente, verificou-se o impacto na execução de três tipos de cargos: presidência e vice-presidência de bancada partidária, presidência ou vice-presidência da CMPOF e participação como membro titular da CMPOF. Os coeficientes foram positivos e significantes em quase todos os modelos, conforme apresentado na Tabela 3 e nas Figuras 2 a 4. A magnitude do efeito, por sua vez, leva a crer que esses cargos representam os fatores que têm maior influência na execução das emendas.

O modelo 1 (Tabela 3 e Figura 2), que utiliza a taxa de execução como variável dependente, mostra que o membro comum da CMPOF, que não possui cargo de presidência nem vice-presidência, apresenta uma execução adicional de 9% em relação aos deputados que não detêm esse cargo. Ser presidente ou vice-presidente da CMPOF, por sua vez, está associado ao maior coeficiente, mostrando que os líderes dessa comissão têm uma execução adicional de 19%. Nos modelos 2 e 3 (Tabela 3, ou Figuras 3 e 4) vemos que ser membro da CMPOF implica um empenho adicional de 61 mil reais por emenda, e um pagamento adicional de 66 mil. Ser presidente ou vice-presidente da CMPOF apresenta uma magnitude ainda maior, implicando um aumento de empenho de 146 mil reais e um aumento no valor do pagamento de 137 mil, sendo ambas as variáveis estatisticamente significativas no nível de 90% do intervalo de confiança.

No caso da liderança de bancada, a magnitude do coeficiente é mais discreta. Ainda assim, o efeito é elevado comparado aos demais fatores abordados por este trabalho. No modelo *fraccional logit* (Tabela 3, modelo 1), a execução adicional associada a ser líder ou vice-líder de bancada é de 3,7%. Em termos de valores empenhados (modelo 2 da Tabela 3 e Figura 3), ser líder implica um aumento de aproximadamente 40 mil reais por emenda. Em termos de pagamento, implica um aumento de também 40 mil reais, embora esse resultado não seja estatisticamente significativo. Esses

números mostram que líderes de bancada têm posição privilegiada para negociar a execução de suas emendas junto ao Executivo, reforçando a tese de que as normas internas do Congresso centralizariam bastante poder nas mãos desses atores.

Na visão de Pereira e Mueller (2003), os líderes obteriam a disciplina dentro de seu partido utilizando sua influência para reforçar a fidelidade ou punir a desobediência. Assim, os líderes se valeriam de sua posição privilegiada de negociação com o Executivo para obter a execução das emendas dos parlamentares mais disciplinados de seu partido. Os insubordinados, por sua vez, não seriam assistidos pelos líderes e teriam suas emendas menosprezadas pelo governo. O resultado da variável Taxa de apoio ao Governo reforça essa tese, já que o efeito dessa variável apresenta alta magnitude substantiva e é significativa em todos os três modelos. Por exemplo, de acordo com o modelo 3 da Tabela 3 (e Figura 4), o aumento de 1% no apoio ao Governo implica um aumento médio de 140 mil reais no pagamento de cada emenda, o que é ainda mais significativo se levarmos em consideração que mais de 90% das emendas têm pagamento igual a 0.

Essa tese, como um todo, presume que os líderes teriam uma eminente capacidade de interferir na execução do orçamento público. Os resultados desse artigo caminham no sentido de confirmar essa ideia, pois líderes conseguem uma execução privilegiada de suas próprias emendas. Similarmente, os membros indicados por eles para atuar na comissão dedicada ao orçamento também veem com mais frequência suas emendas serem executadas. As hipóteses 2 e 3 deste artigo foram, portanto, confirmadas.

### **A situação fiscal do município**

Quanto à hipótese 4, os resultados mostram um coeficiente negativo e significativo do indicador fiscal em parte dos modelos. Como o indicador consiste na despesa com pessoal dividida pela receita corrente líquida (RCL), quanto maior o valor dessa variável, maior é a chance de a prefeitura ficar impossibilitada de receber

transferências voluntárias em virtude das punições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>10</sup> (LRF).

De acordo com os modelos matemáticos, a magnitude do efeito dessa variável é de apenas 0,65% para cada aumento de 10% na despesa com pessoal dividida pela corrente líquida<sup>11</sup>. Além do mais, o efeito dessa variável é menor do que as outras enfocadas acima e não é estatisticamente significativa nos modelos 2 e 3 (Figuras 3 e 4). Contudo, esses resultados devem ser interpretados com prudência. Boa parte dos municípios ficam impedidos de receber transferências voluntárias devido à inadimplência com obrigações de transparência, como a publicação bimestral do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Por outro lado, os resultados dos modelos apresentados na Tabela 3 não utilizaram dados sobre o cumprimento desse tipo de obrigação. Ao contrário, a variável utilizada naqueles testes representa apenas uma proxy de um dos inúmeros fatores que levam os municípios a ficarem impedidos de receber o dinheiro das emendas.

A situação mais detalhada dos municípios é disponibilizada no Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, sucessor do antigo Cadastro Único de Convênios<sup>12</sup> (CAUC). Ao procurar o governo, no entanto, recebemos a informação de que haveria o registro de dados históricos apenas a partir de 2013. Como este trabalho utilizou uma série temporal maior, abarcando 12 anos, não foi possível utilizar os dados detalhados da situação fiscal no modelo principal.

Portanto, preparou-se um modelo contemplando apenas o período de 2014 para testar melhor a hipótese 4. Nesse período,

---

10 A LRF estabelece que o município cuja despesa com pessoal ultrapasse o percentual de 60% da RCL deve reconduzir a taxa a este limite em, no mínimo, dois quadrimestres. Caso o ente não consiga reconduzir a despesa com pessoal neste período, torna-se suspenso o recebimento de transferências voluntárias, incluindo aquelas derivadas de emendas parlamentares.

11 O aumento de uma unidade no indicador de despesa com pessoal sobre RCL, da forma como essa variável foi operacionalizada, equivale a um salto de 0% a 100% nessa porcentagem. Por esse motivo, não utilizamos diretamente o coeficiente disponível na regressão.

12 Nesta base, é registrada mensalmente a situação de adimplência de todos os municípios brasileiros em 12 itens relacionados a obrigações de transparência, prestação de contas e cumprimento de obrigações financeiras.

a disponibilidade de dados sobre a situação fiscal do município era muito maior e permitiu a criação da variável “indicador fiscal”, representada pelo percentual de quesitos não atendidos sobre o total de quesitos avaliados no CAUC durante o ano. Os resultados desse teste adicional se encontram apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – Fracreg Logit com variável dependente Taxa de Execução para os anos 2013 e 2014 com a variável independente Indicador Fiscal

|                          | (1)                   |
|--------------------------|-----------------------|
| Indicador Fiscal         | -0,147**<br>(0,0606)  |
| Liderança CMPOF          | 0,170<br>(0,109)      |
| CMPOF                    | 0,0982***<br>(0,0307) |
| Taxa de Apoio ao Governo | 0,124**<br>(0,0619)   |
| Prefeito Copartidário    | 0,0730***<br>(0,0155) |
| Prefeito Petista         | 0,00221<br>(0,0167)   |
| Membro da Base Aliada    | -0,0253<br>(0,0519)   |
| Lideranca_bancada        | 0,0322**<br>(0,0145)  |
| Governador Copartidário  | -0,0395**<br>(0,0195) |
| Ministro Copartidário    | -0,00581<br>(0,0295)  |
| Observations             | 5,011                 |

Fonte: SIGA Brasil, Dados do TSE, da Câmara dos Deputados e da STN.

Elaboração própria.

Obs.:

– Erros padronizados entre parênteses .

–\*\*\*p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1.

– *Dummies* para estado, partido do deputado, ministério e ano foram incluídas em todos os modelos.

Devido ao menor volume de observações, muitas das variáveis analisadas em outras partes do trabalho perderam significância. O impacto da situação fiscal, por sua vez, continuou significativo e negativo e despontou como o fator explicativo mais relevante na regressão. De acordo com a Tabela 4, um aumento de uma unidade do Indicador Fiscal corresponde à diminuição da taxa de execução de 14%. Os resultados mostram, portanto, que a situação fiscal do município escolhido para receber as emendas interfere no grau de execução orçamentária dos recursos. As normas de responsabilidade fiscal parecem representar uma restrição à plena utilização das emendas orçamentárias pelos deputados, confirmando a hipótese 4.

Apesar de o efeito do indicador fiscal não ter sido muito elevado, os parlamentares se empenharam para incluir um trecho, na Emenda Constitucional nº 86, de 2015, determinando que a transferência da União, referente à parcela de execução obrigatória, independesse da adimplência do ente federativo destinatário. Ou seja, os parlamentares conseguiram se coordenar para aprovar uma norma constitucional que flexibiliza as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, possibilitando que mesmo as emendas destinadas a municípios inadimplentes sejam executadas.

### **Limitações e considerações sobre o método**

Como o Partido dos Trabalhadores (PT) dominou a presidência em todo o período abarcado pelo estudo, é impossível dissociar o efeito destes dois eventos: o autor da emenda ser do partido do presidente e o autor ser do PT. No entanto, como foram incluídas *dummies* para todos os partidos, ser do PT (ou ser do partido presidencial) já está controlado no modelo.

O governismo também não foi o foco neste trabalho porque o fenômeno já fora investigado amplamente por outros trabalhos (PEREIRA e MUELLER, 2002, 2003; FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008; VASSELA e MIGNOZZETTI, 2014). No entanto, uma vez que autores como Pereira e Mueller (2004) consideram que o suporte ao presidente nas votações nominais deveria afetar positivamente a

execução das emendas, essa variável foi incluída neste trabalho como controle.

A inclusão do governismo, no entanto, representou um desafio metodológico. Pereira e Mueller (2004) consideram que presidentes executam as emendas em troca de apoio no Legislativo. Por outro lado, autores como Limongi e Figueiredo (2005) e Vasselai e Mignozzetti (2014) questionam a existência dessa barganha. Para Limongi e Figueiredo (2005), por exemplo, poderia haver uma troca em nível do partido, mas seria improvável que o presidente negociasse individualmente com cada parlamentar o apoio à sua agenda de governo.

Cabe aqui perceber que essa suposta troca ocasionaria simultaneidade entre o valor executado e os votos nominais dos parlamentares no Plenário. Na ausência de uma variável instrumental para contornar o problema, a prudência nos levou, neste trabalho, a aplicar especificações adicionais, alternando a forma de inclusão do governismo no modelo. Assim, todas as regressões foram realizadas com quatro especificações: incluindo apenas o governismo individual, incluindo apenas o governismo partidário, incluindo ambas as formas de governismo e não utilizando nenhuma dessas variáveis. Dessas quatro, a primeira foi apresentada ao longo do texto. Em todas as quatro variantes, os coeficientes relacionados às quatro hipóteses deste artigo permaneceram praticamente inalterados, levando às mesmas interpretações e conclusões.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O primeiro objetivo deste trabalho foi testar a hipótese de que a execução das emendas sofre um acréscimo quando o deputado proponente é do mesmo partido que o ministro responsável pela dotação orçamentária. Todos os trabalhos que exploraram a execução das emendas focalizaram apenas o papel do presidente, uma vez que esse ator, além de ser aquele que mais concentra poder no sistema político, também detém importantes prerrogativas constitucionais e legais em matéria orçamentária. No entanto, após o aval do presidente, vários procedimentos administrativos que

são indispensáveis para a continuidade do processo de execução orçamentária dependem de consentimentos e decisões ministeriais. Explorar como os ministros utilizam sua discricionariedade sobre o orçamento, por sua vez, permite compreender melhor o funcionamento das coalizões brasileiras.

Convidar um ministro conforme a indicação de um partido político se tornou uma forma importante de selar as alianças entre o presidente e sua base no Legislativo. Um quadro de ministros que contemple os interesses de uma maioria parlamentar permite que a agenda presidencial atravesse o Legislativo sem sofrer grandes entraves. No entanto, ainda é controversa a motivação que rege os interesses depositados pelos partidos nos ministérios. Alguns trabalhos mostram que os partidos que recebem ministérios não parecem se interessar tanto em influenciar a política pública (GAYLORD e RENNO, 2015), mas atribuem bastante importância ao volume orçamentário do órgão (MAUERBERG JUNIOR, 2016).

Este artigo contribui para esse debate trazendo resultados inéditos sobre a forma com que partidos exploram politicamente os ministérios que controlam. Os resultados obtidos confirmaram a hipótese 1 do trabalho, mostrando que as emendas cujo autor e ministro responsável pela dotação orçamentária são do mesmo partido apresentam grau de execução superior em comparação com aquelas em que não há o alinhamento partidário entre os dois atores. Os ministros, portanto, parecem priorizar, dentre as emendas sob responsabilidade de seu órgão, aquelas enviadas por seus colegas de partido. Isso revela, ao mesmo tempo, uma conexão intrapartidária que se estende além das paredes das casas legislativas e uma vantagem que parceiros da coalizão desfrutam ao controlar um ministério.

Portanto, este trabalho respalda os resultados de uma literatura recente que matiza a tese de que partidos seriam fracos no Brasil (MAINWARING, 1993; AMES, 1995), uma vez que as organizações partidárias têm sido capazes de coordenar seus integrantes e sedimentar alianças entre membros situados em diferentes posições, cargos e esferas de governo (CARNEIRO e ALMEIDA,



2008; AVELINO, BIDERMAN E Barone, 2012; BARONE, 2014; BUENO, no prelo). Este trabalho também ratifica a ideia segundo a qual os partidos brasileiros valorizariam benefícios do cargo, da forma como é previsto no conceito clássico de partidos *office-seeker*. Obviamente, ainda é cedo para dizer que esses benefícios se sobreponham a possíveis interesses de afetar a agenda pública, mas parece pacífico que partidos no gabinete extraem e valorizam benefícios relacionados a sua discricionariedade sobre parte do orçamento público federal.

Ao explorar os determinantes da execução orçamentária, também foi possível identificar o efeito de ocupar algumas das posições-chave dentro do Legislativo. Os resultados permitiram-nos confirmar a hipótese 2 e 3, mostrando que líderes partidários e, principalmente, membros e líderes da CMPOF usufruem de maior grau de execução de suas emendas individuais. Possivelmente, essa vantagem deriva das informações privilegiadas às quais esses deputados têm acesso ao trabalhar diretamente com o orçamento público e do poder de barganha que esses cargos conferem aos ocupantes. Se esses atores conseguem extrair essas vantagens para si, não é temerário afirmar que eles também possam obtê-las para deputados leais ao partido. Os líderes poderiam fomentar, assim, a disciplina e coesão de seu partido, conforme o argumento desenvolvido por Pereira e Mueller (2003). Esse ponto é também confirmado pela magnitude e significância estatística da variável “Taxa de Apoio ao Governo” nos três modelos apresentados.

Ademais, nossos resultados mostram que deputados que direcionam as emendas para prefeituras comandadas por correligionários também obtêm uma vantagem importante em termos de execução dos recursos. Samuels (2002) argumenta que a atividade de *credit claimming* com relação a essas emendas é problemática, pelo fato de que os deputados podem ter o prestígio político criado por suas emendas usurpado pelos prefeitos que as executam. Nossos resultados mostram que os deputados contornam esse problema direcionando emendas para prefeitos do seu partido, que, em tese, estariam mais dispostos a dividir o crédito político.

Esse resultado faz ainda mais sentido à luz dos achados de Avelino, Biderman e Barone (2012), que mostram que deputados e deputadas usufruem de vantagens eleitorais nos municípios controlados por prefeitos do mesmo partido. Os prefeitos trocam emendas por apoio eleitoral ao deputado, mas essa troca é facilitada pela ligação partidária, que diminui as incertezas e os custos de transação dessas trocas – papel classicamente atribuído aos partidos políticos.

Outro ponto explorado por este trabalho foi o efeito das normas fiscais, que vedam o recebimento de transferências a prefeituras que não estejam adimplentes em relação a suas obrigações fiscais ou que não tenham suprido algum dos vários requisitos de responsabilidade fiscal. Apesar da relevância das normas fiscais no Brasil, até a presente data nenhum estudo havia explorado o impacto dessas instituições na *pork barrel politics*. Os resultados confirmaram a quarta hipótese do artigo, mostrando que emendas destinadas a municípios com dificuldades em atender aos requisitos dessas normas tiveram execução prejudicada. Talvez seja esse o motivo de os congressistas terem aprovado a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que, dentre outras alterações, permite a execução de uma parcela das emendas mesmo nos municípios inadimplentes. A ânsia de contornar as regras fiscais, mesmo que por meio de um procedimento legislativo dificultoso, corrobora a ideia de que interesses dos parlamentares estavam sendo tolhidos por elas.

Dessa forma, este trabalho lança luz sobre fatores que condicionam a execução das emendas, mas que não foram suficientemente explorados por trabalhos anteriores. Conclui-se que o partido que controla o ministério, o cargo ocupado pelo deputado e a situação de adimplência dos municípios são fatores relevantes para compreender por que algumas emendas têm sua execução privilegiada.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: IUPERJ, vol. 31, n. 1, p. 3-55, 1988.
- AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-List PR. *American Journal of Political Science*, vol. 39, no 2, p. 406-33, 1995.
- AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press: Ann Arbor, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil. In? *Legislative politics in Latin America*, edited by Scott Morgenstern and Benito Nacif. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.
- AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.
- AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.
- BARONE, Leonardo S. *Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opin. Publica*, Campinas, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.
- BOHN, Simone. *Alignment, Dealignment, Volatility & Authoritarian Legacy in South America*. Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. In: 2006 MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (MPSA) CONFERENCE, Apr., Chicago, 2006.
- BRAGA, Maria do Socorro S. *O processo partidário eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)*. São Paulo: Humanitas-Fapesp, 2006.

- BUENO, Natalia S. *Bypassing your enemy: distributive politics, credit claiming, and non-state organizations in Brazil*. Working paper.
- CAIN, Bruce; FAREJOHN, John A. e FIORINA, Morris. *The personal vote: constituency service and electoral independence*. Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- CARNEIRO, Leandro P. e ALMEIDA, Maria Hermínia T. *Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira*. *Dados*, vol. 51, n. 2, p. 403-432, 2008.
- CHEIBUB, José A.; PRZEWORSKI, Adam; e SAIEGH, Sebastián M. Government Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*, vol. 34, p. 565-87, 2004.
- DE SWAAN, Abraham. *Coalition Theories and Cabinet Formation: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing, 1973.
- FABRIZIO, Stefania; MODY, Ashoka. Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?. *Economic Policy*, vol. 21, p. 690-739, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Coalition Government in the Brazilian Democracy. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, p. 182-216, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV: Rio de Janeiro, 1999.
- \_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, vol. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.
- GAYLORD, Sylvia; RENNÓ, Lucio. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 45, n. 2, p. 247-69, 2015.

- KINZO, Maria D. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 20, n. 57, p. 56-81, 2003.
- LAMOUNIER, Bolívar. Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990, *In: J. P. dos Reis Velloso (org.). O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1992.
- LEISERSON, Michael. Factions and coalitions in one-party japan. *American Political Science Review*, vol. 62, p. 770-87, 1968.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, vol. 48, p. 737- 776, 2005.
- LINZ, Juan J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?, *In: J. J. Linz and A. Valenzuela (eds.). The Failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Johns Hopkins University Press: Baltimore, 3-87, 1994.
- LONG, J. Scott. *Regression models for categorical and limited dependent variables*. Sage Publishing, 1997.
- LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory, *World Politics*, vol. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.
- MARTIN, Lanny W.; VANBERG, Georg. multiparty government, fiscal institutions, and public spending. *The Journal of Politics*, vol. 75, p. 953-967, 2013.
- MAUERBERG Junior, Arnaldo. *Cabinet composition and assessment of a multiparty presidential system*. Tese de Doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, 2016.
- MESQUITA, Lara. *Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade de São Paulo, São Paulo. 88p., 2008.

- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, vol. 45, no 2, p. 265-301, 2002.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n. 4, p. 735-71, 2003.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, vol. 37, no 7, p. 781-815, 2004.
- PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Successful reelection strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives. *Electoral Studies*, vol. 22, n. 3, p. 425-448, 2003.
- \_\_\_\_\_. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.
- RAILE, Eric. D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, vol. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.
- RIKER, William. *The theory of political coalitions*. New Haven, CT: Yale University Press, 1962.
- SAMUELS, David. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, vol. 64, n. 3, p. 845-63, 2002.
- SANFELICE, Viviane. *Determinantes do voto para deputado federal – relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral*. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, 2010.

SANTOS, Maria Helena de Castro, MACHADO, Érica Massimo e ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do pork-barrel. In: E. Diniz e S. Azevedo (orgs.). *Reforma do estado e democracia no Brasil*. Brasília, Editora da UnB/Enap, 1997.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

WEHNER, Joachim. Institutional constraints on profligate politicians: the conditional effect of partisan fragmentation on budget deficits. *Comparative Political Studies*, vol. 43, n. 2, p. 208-229, 2010.

WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

## Resumo

O objetivo deste artigo é esclarecer quais fatores favorecem a liberação das emendas orçamentárias individuais dos deputados federais e quais são os mecanismos pelos quais o Poder Executivo obtém apoio para sua agenda legislativa na Câmara dos Deputados. Confirmamos a tese de que a liberação de emendas é uma importante moeda de troca, já que deputados mais leais ao governo obtêm maior taxa de execução das emendas. Mostramos também que a distribuição de pastas ministeriais é importante para deputados e deputadas, porque ter um membro do mesmo partido em dado ministério facilita a liberação das emendas. Apresentamos o papel das normas fiscais na execução dos recursos e, finalmente, analisando a autorização, empenho e pagamento dessas emendas, constatamos um significativo viés que favorece a elite parlamentar, o que confirma a grande centralização de poder no parlamento brasileiro.

**Palavras-chave:** emendas orçamentárias, presidencialismo de coalizão, partidos políticos, *pork barrel politics*.

## **Abstract**

The main objective of this paper is to analyze the factors that facilitate the allocation of pork barrel budget amendment in the Chamber of Deputy and to thus understand the mechanisms by which the executive branch obtains support of its legislative agenda. We confirm the hypothesis that argues that the allocation of these amendments is an important instrument that the federal government uses to guarantee support for its agenda, showing that deputies that are more loyal to the government have a higher allocation rate. We also show the importance of cabinet positions, deputies are more successful if their pork barrel amendments go to ministries that are controlled by their own political party. Finally, analyzing all stages of the allocation of these resources we show a strong bias that favors a parliamentary elite, which confirms the strong centralization of power in the Brazilian Chamber of Deputies.

**Keywords:** budget amendments, coalition presidentialism, political parties, pork barrel politics.

Recebido em 20 de julho de 2017.

Aprovado em 27 de setembro de 2017.