



Associação Nacional de
Pós-Graduação e Pesquisa
em Ciências Sociais

30° Encontro Anual

24 a 28 de outubro de 2006, Caxambu, MG

GT 07 Estudos Legislativos
Sessão 3

Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento nacional e desempenho eleitoral

Luís Gustavo Mello Grohmann
Luis Fernando Chiavegati

Núcleo de Estudos Legislativos
Universidade Federal de Santa Maria

Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento nacional e desempenho eleitoral

Luís Gustavo Mello Grohmann
ggrohmann@smail.ufsm.br

Luis Fernando Chiavegati
lfchiavegati@gmail.com

Introdução

O tema da conexão eleitoral ainda não se esgotou na discussão sobre as relações entre Executivo- Legislativo e sociedade no Brasil. Particularmente importante é o debate que se colocou em torno das emendas orçamentárias propostas pelos deputados e senadores.

A questão maior radica em determinar se as emendas orçamentárias são instrumento estratégico nas mãos do Executivo para controlar os representantes e se as emendas são elementos estratégicos para os deputados alcançarem seus objetivos eleitorais.

Este trabalho está dividido em duas partes: inicialmente discute a relação entre conexão eleitoral e emendas orçamentárias a partir da literatura brasileira; por fim, sugere e analisa um modelo de jogo estratégico entre Executivo e Parlamentares, envolvendo as emendas orçamentárias.

1. Discussão sobre conexão eleitoral e emendas orçamentárias

Por um lado, Figueiredo e Limongi (2005) afirmam o caráter não instrumental das emendas na relação Executivo – Legislativo. As emendas seriam expressão de agendas complementares de um e outro setor, reinando a articulação, a harmonia e o equilíbrio entre as partes. No máximo, acusam que as forças políticas que apoiam o governo recebem um tratamento um tanto melhor quanto à execução das emendas. Também a quantidade de recursos envolvidos não outorgaria maior importância para sua existência dentro do mundo legislativo e de governo.

Pereira, por outro lado, afirma o caráter de elemento de troca entre Executivo e Legislativo: emendas por apoio político. A necessidade eleitoral dos representantes seria

satisfeita e a vitória legislativa do Executivo garantida. Implícito nessa posição, se o Executivo não libera os recursos não haverá votação favorável à sua agenda, e o contrário, se não houver votação favorável à agenda do Executivo este não liberará os recursos para os deputados. Outra consequência seria a produção de emendas voltadas para o campo do paroquial. O argumento é parecido com o de Amorim e Santos (2003), a diferença é que nestes últimos não há a alusão à troca entre apoio parlamentar e liberação de recursos. As ações se dariam como resultado inevitável do ordenamento institucional das atribuições do Executivo e do Legislativo quanto à confecção do Orçamento, a partir do qual os representantes delegariam ao Executivo a decisão nos aspectos nacionais e universais, contentando-se em decidir sobre um pequeno espaço com inflexão paroquial.

Análises buscaram dar um escopo mais amplo para o problema da conexão eleitoral, resgatando os projetos de lei (Amorim e Santos, 2003), por um lado, e as atividades de representação exercidas pelos deputados (Carvalho, 2003). Todas elas caminham no sentido de acusar a complexidade do tema para o caso brasileiro tendo em vista as disposições do sistema eleitoral, especialmente a combinação de distritos de grande magnitude com voto uninominal, e de outro lado, as disposições do sistema de governo, especialmente o âmbito restrito de atuação dos legisladores em matéria orçamentária. As influências desse formato se fariam sentir no grau de autonomia do representante frente ao partido e nas dificuldades em conduzir as campanhas eleitorais, subordinadas a altos graus de volatilidade e de intensa competição, além das dificuldades em alcançar visibilidade em questões relevantes para o eleitorado.

Dessa forma, diante de tais necessidades para se manter no jogo político, haveria espaços para *trade-offs* dentro do Legislativo, no sentido de negociar melhores condições para a competição política, por meio da extração de recursos. Haveria também um viés partidarista, dado pela melhor posição das forças alinhadas com o Executivo frente à oposição.

Além disso, e apesar disso, alguns autores demonstram que o escopo da legislação produzida não chega a ser afetada pela demanda por recurso, sendo aquela de ordem difusa e regulatória, isto é, uma legislação não voltada para alocações geograficamente e setorialmente concentradas, típicas do *pork barrel* norte-americano (Lemos 2001, Ricci 2002).

Por que existe o espaço das emendas orçamentárias? Existe para dar vazão às necessidades de recursos por parte dos representantes no sentido de oferecer “coisas concretas” para suas bases eleitorais. Devemos ter em mente que essas bases são em

verdade “representados”. Os deputados nada mais fazem do que representar, tornando aos lugares onde foram eleitos recursos importantes para melhorias da vida dos cidadãos.

O espaço das emendas individuais ao orçamento poderia não existir, ou existir de forma descontrolada, com possibilidades de rubricas e limites de montantes totalmente abertos. No atual formato, ele serve como contenção das demandas paroquiais, localistas e orientadas para captação de votos. Tendo em vista sua limitação, ele seria o mecanismo eficiente da não contaminação do processo legislativo com as demandas dessa ordem, permitindo com que as questões de envergadura nacional e universal tenham assento de forma predominante. Ainda que subordinadas à batuta do Executivo.

Está estabelecida pela Constituição brasileira que a confecção da peça orçamentária é tarefa do Executivo. Dele emana um Orçamento estruturado, coerente e concatenado. Cabe aos deputados e senadores promover ajustes e alterar demandas. Essa alteração é limitada por diferentes fatores: 1) individualmente um deputado tem pequena capacidade de promover grandes alterações na medida em que existe limitação de quantidade de montante para sua intervenção; 2) há o filtro das comissões e das lideranças no sentido de realizar uma alteração responsável do Orçamento. Além disso, existe a própria mediação das agências de governo, as quais coordenam, muitas vezes, o trabalho de distribuição das possibilidades de verbas e de obras (Cardoso, 2006, p.276-277).

É preciso sempre afirmar que as emendas orçamentárias dos deputados, sejam individuais ou de bancada, nos levam ao mundo da conexão eleitoral. As emendas distribuem recursos e não normas ou regulamentos. A sua distribuição pode não ser geograficamente circunscrita mas é eleitoralmente dirigida.

De outro lado, devemos lembrar que o distrito brasileiro, base de votos de qualquer deputado, é grande o suficiente para abrigar perfis concentrados e fragmentados de votos. Além disso, tendo em vista nosso sistema proporcional, voto uninominal e ordem na lista de candidatos produzida pela votação individual, qualquer voto é importante. Ames (1995^a, 1995b, 2001), Amorim e Santos (2003) e Carvalho (2003) identificaram correlação entre apresentação de emendas geograficamente orientadas para representantes com votações concentradas e dominantes em municípios. Atualmente, não cremos que seja necessário medir com muito afinco essas relações porque qualquer recurso que carrega benefícios concretos às regiões e que seja passível de ser demonstrado como oriundo da ação do representante já contribuiu para o aumento ou manutenção de seus votos.

Não é possível tornar sem efeito prático a entrada de recursos concretos no espaço de voto dos representantes. Ora, nossos representantes têm veleidades em tornarem-se

ocupantes de postos executivos (Samuels, 2000). Oferecer recursos para obras demonstra não apenas reforço e estímulo à obtenção de votos mas também significa pavimentar um caminho de outra carreira política, a de administrador.

De mais a mais, não importa que a alocação de recursos em bases eleitorais não enseje um aumento dramático de votos. Se existe uma possibilidade de usar recursos, por que não? E se você não é um representante que tenha maiores qualidades, que saiba fazer crescer sua representação em outras bases, como fazer senão usar os recursos disponíveis, como as emendas?

O grau de envolvimento dos representantes congressuais na produção de emendas pode ser reconhecido a partir da tabela 1. Ela nos mostra que de 594 deputados e senadores apenas 2 senadores não apresentaram emendas ao Orçamento de 2006 (um do RS e outro de SP). A totalidade do Congresso Nacional encaminhou emendas ao Orçamento, utilizando a prerrogativa.

Tabela 1. No. de senadores e de deputados que apresentaram emendas ao Orçamento 2006, por estado, Brasil, 2006

Estados	Nº De Senadores	Nº De Deputados	Total	Quantidade de Deputados e Senadores que apresentaram emendas
AC	3	8	11	11
AL	3	9	12	12
AM	3	8	11	11
AP	3	8	11	11
BA	3	31	34	34
CE	3	22	25	25
DF	3	8	11	11
ES	3	10	13	13
GO	3	17	20	20
MA	3	18	21	21
MG	3	53	56	56
MS	3	18	21	21
MT	3	8	11	11
PA	3	17	20	20
PB	3	12	15	15
PE	3	25	28	28
PI	3	10	13	13
PR	3	30	33	33
RJ	3	46	49	49
RN	3	8	11	11
RO	3	8	11	11
RS	3	31	34	33
RR	3	8	11	11
SC	3	16	19	19
SE	3	8	11	11
SP	3	70	73	72
TO	3	8	11	11
TOTAL	81	513	594	592

Fonte: Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/ Projeto de Lei Orçamentária para 2006.

Não há como escapar: as emendas orçamentárias são instrumento de obtenção de recursos para incremento da representação e das condições de reeleição do representante. Mesmo que os resultados sejam relativamente pequenos. Qual a razão para algum representante renunciar a empregar esses meios? Somente se este representante dispor de um grande capital político que radique em uma imagem de referência política e que comprovadamente, ao longo das eleições, demonstrou-se eficaz e que desenvolva outros objetivos, quase que pairando acima da política comum.

O outro lado das emendas orçamentárias é o dos municípios. Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que o montante destinado às emendas individuais é muito limitado se comparado ao restante dos gastos governamentais e, desta forma, os parlamentares não se interessariam pela busca de recursos tão escassos. Pereira e Rennó (2001) na defesa da

visão distributivista, concordam que o montante é realmente baixo e afirmam que esse é um dos motivos pelos quais o Executivo brasileiro gasta pouco para manter a coalizão.

Bem, os valores não são tão desprezíveis e isentos de valor eleitoral quando temos presente a carência dos municípios aonde os recursos vão se distribuir. Os recursos dos municípios são altamente vinculados, o que torna os orçamentos bastante inflexíveis. Em outras palavras, os prefeitos não podem utilizar livremente os recursos a seu dispor. Muitos municípios não possuem grande capacidade de arrecadação de impostos, restringindo ainda mais o potencial de administração do Executivo. Além disso, as lideranças locais, principalmente de pequenos municípios, não possuem acesso direto às altas cúpulas do Executivo, tendo problemas em formar, desenvolver e realizar projetos que garantam os recursos necessários à solução de seus problemas.

Os municípios com orçamento limitado têm através das emendas parlamentares uma oportunidade de receberem recursos para serem aplicados em obras de grande porte. Os recursos via emendas podem cobrir gastos em áreas que os recursos orçamentários ordinariamente vinculados não alcançam.

Os parlamentares que patrocinam as emendas costumam visitar os municípios contemplados pelos recursos, inclusive participando da inauguração das referidas obras juntamente com a administração municipal. É o momento para o parlamentar gerar visibilidade perante a sua base. Municípios e regiões que contribuíram substantivamente para a votação do candidato podem vir a receber boa quantidade de recursos, pois o direcionamento das verbas para este ou aquele município muitas vezes não é controlado. Muitos parlamentares propõem emendas genéricas (sem a indicação do município a ser atendido) e após a aprovação apresentam a lista com as destinações.

As negociações das emendas, tanto da proposição quanto sua aprovação e execução, são momentos onde se consolidam as redes que começam nas administrações locais e chegam até os gabinetes do Executivo e do Congresso.

Os recursos destinados aos municípios via emendas parlamentares podem atender a uma gama variada de projetos e necessidades locais. A aplicação dos recursos pode ser feita tanto em obras como ampliação de hospitais e postos de saúde, como em projetos para diminuir o analfabetismo, projetos contra a fome, de aquisição de máquinas e eletrificação rurais, verbas para APAE's, infra-estrutura urbana, habitação popular, etc. Segundo a Confederação Nacional de Municípios (2006), atualmente os recursos de financiamento e desenvolvimento urbano na maior parte dos pequenos municípios vêm de emendas

parlamentares. Os recursos disponíveis são para a administração de despesas, enquanto que as emendas estão sendo utilizadas para investimento.

Carvalho (2003) observa que a antiga visão da sociologia política sobre a dicotomia que existe entre a lógica eleitoral do interior e das capitais continua existindo no Brasil. No interior, os candidatos se elegem por uma votação baseada mais no personalismo dos candidatos, enquanto que nas capitais predomina o voto inclinado ao posicionamento ideológico do candidato do que à possibilidade dos ganhos materiais. Conclusão essa baseada no padrão de votação obtido pelos candidatos, mais fragmentado. Mas mesmo assim, não se pode negar, *a priori*, que a busca pela distribuição de benefícios não ocorra. Por exemplo, há casos de várias emendas serem destinadas a hospitais da mesma região metropolitana pelo mesmo representante.

Há uma predileção por analisar as emendas individuais, isto é, aquelas que são assinadas nominalmente por um deputado. Elas representariam o máximo da parvoçalização da política. Para discutir esse ponto, em primeiro lugar, devemos esclarecer o significado das outras emendas possíveis:

1) emenda de bancada: de autoria das bancadas estaduais e regionais no Congresso Nacional. As emendas de bancada devem ter como objeto ações de interesse dos respectivos estados ou regiões geográficas;

2) emenda de comissão: modalidade de emenda prevista na Resolução n.º 2-CN, de 1995, que prevê a apresentação de emendas pelas comissões técnicas permanentes do Congresso Nacional, em número limitado e para atender objetivos relacionados à matéria de competência de cada Comissão;

3) emenda de relator: instrumento através do qual os relatores do projeto de lei orçamentária nele introduzem alterações, geralmente de caráter técnico. Por exemplo, um erro ou omissão pode ser corrigido por meio de emenda de relator, já que esta é sujeita à aprovação do plenário da Comissão; a Resolução que rege os trabalhos da Comissão de Orçamento proíbe a utilização de emenda de relator com o objetivo de criar projeto novo.

Ora, é facilmente demonstrável que o principal objeto de parte das emendas coletivas produzidas por bancadas continua sendo a distribuição de recursos dentro dos distritos eleitorais, isto é, os estados. A diferença é que as demandas são processadas coletivamente, isto é, são harmonizadas pelas lideranças. Mas os créditos podem ser reclamados pelos deputados envolvidos junto as suas bases. Não importa que não sejam em bases estritamente geográficas. Afinal, os estados são grandes e pode haver cortes seccionais de representação.

Portanto, quanto às emendas ao orçamento não importa que sejam individuais ou não. A maior parte das emendas representa ganhos para a arena eleitoral no distrito, o Estado.

Tabela 2. Quantidade de emendas individuais com foco nacional e total de emendas individuais Orçamento da União 2005/2006, Brasil.

Estado	2005		2006	
	emendas nacionais	emendas totais	emendas nacionais	emendas totais
PE	0	561	2	542
RS	12	464	3	458
SP	0	1095	7	1092

Fonte: Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/ Projeto de Lei Orçamentária para 2006.

A tabela 2 representa um pequeno exemplo do que ocorre nas emendas individuais: a maior parte tem escopo restrito ao Estado de origem do seu autor.

Quanto à dimensão das emendas de bancadas estaduais a tabela 3, a seguir, é ilustrativa.

Tabela 3. Número de emendas, Valor solicitado (em R\$ milhão), % aprovado por autoria e por ano. Orçamento da União, Brasil.

Autor	2001			2002			2003			2004			2005		
	Qtde	Sol	Apr												
B.Estadual	408	16629,6	25,5	427	23144,3	21,2	427	26540,9	22,8	508	37549,4	10,0	508	37313,8	16,5
B. Regional	25	1777,5	13,4	10	1130,0	4,3	10	1370,0	5,7	10	1460,0	5,1	10	2040,0	5,5
Comissões	125	9990,2	14,7	130	12968,6	13,1	133	15491,6	8,1	144	24734,4	3,4	150	36574,9	4,4
Individuais	8478	1178,0	99,9	7259	1177,9	99,9	6904	1185,5	99,9	7278	1483,4	100	7600	2076,2	99,9
Total	9036	29575,3	24,1	7826	38420,8	20,3	7474	44588,0	20,4	7940	65227,3	9,4	8268	78184,9	12,7

Fonte: Nota Técnica Conjunta no.18/2005 Emendas ao Orçamento 2006. Congresso Nacional, Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização/ Projeto de Lei Orçamentária para 2006.

Para 2006 temos 508 emendas de bancadas estaduais (valor de R\$37.751.830.000,00), 8 emendas de bancadas regionais (R\$730.000.000,00), 160 emendas de Comissões (R\$36.012.298.188,00) e 7874 emendas individuais (R\$2.959.605.000,00).

Como vemos, os maiores valores em termos de montantes aprovados dizem respeito às emendas de bancadas estaduais e das comissões. No entanto, na Legislatura de 2003-2006, houve uma erosão dos valores aprovados nas emendas das comissões. Estes passam a ser inferiores às emendas individuais a partir de 2004. De forma geral os recursos solicitados crescem até 2005, envolvendo em 2006. A aprovação flutuou: cresceu de 2001 a 2003, decresceu em 2004, torna a crescer em 2005. A rubrica de maior responsabilidade

por essa queda foi a das emendas de bancadas estaduais. Em 2004 teve reduzido pela metade seu percentual tradicional de aprovação.

Os recursos são aprovados em instâncias dependentes de acordos e acertos de lideranças e relatorias. Contudo, o espaço das emendas individuais está garantido, seus valores praticamente sempre estão em crescimento e mantendo alto percentual de aprovação. Somada as emendas individuais aos recursos aprovados para os pedidos das bancadas estaduais vemos que a maior parte dos montantes se dirige para atividades que dizem respeito à conexão eleitoral.

Como é possível obter recursos via emendas e elas dependem de aprovação das lideranças partidárias e da liberação dos recursos pelo Executivo, então é correto pensar no aspecto das relações estratégicas dos diferentes atores nesse contexto.

Deputados irão empregar esforços para utilizar as emendas no sentido de potenciar suas condições eleitorais. Lideranças irão empregar sua posição para formar clientelas e/ou entabular relacionamentos especiais como Executivo. O Executivo irá observar os demais atores e verificar onde pode pressionar e onde vai ser pressionado, buscando obter melhor posição para acumular poder e influência.

Porque a via de pressões não é uma só. Assim como o Executivo pode pressionar os deputados ou lideranças por caber a ele liberar os recursos, os deputados podem pressionar por meio do não apoio ao governo ou lideranças nos momentos chave.

O momento de expressão das pressões pode se deslocar de uma ênfase para outra, dependendo da força política de cada um. Um presidente fraco pode acabar cedendo a todos as pressões, deputados com fraca base eleitoral podem ficar mais e mais dependentes dos favores de lideranças e Executivo.

2. O jogo estratégico sobre as emendas orçamentárias

Deve ficar evidente que os atores usarão a arena das emendas orçamentárias como espaço estratégico de impor e alcançar seus objetivos. As instituições se destacam pelo que podem impor e permitir em termos de ação individual e coletiva. Nada impede que deputados e Executivo busquem empregar as emendas orçamentárias para atender interesses e obter ganhos.

Só podemos afastar a possibilidade do uso das emendas para incrementar as condições de eleição dos deputados se acabarmos com a possibilidade de que as mesmas sejam feitas pelos deputados e que elas sejam alocadas de forma particularizada.

Da mesma forma, só podemos acabar com a influência do Executivo sobre a ação dos representantes quando do uso da execução das emendas, acabando com a possibilidade do Executivo executar ou não as emendas. É simples, e difícil nos seus desdobramentos.

Enquanto essas possibilidades estiverem disponíveis, haverá espaço para um jogo estratégico entre os atores.

Se aceitarmos que os atores estão empenhados em realizar movimentos estratégicos no sentido de acumular poder e recursos então é hora de os formalizarmos em um nível mais detalhado. Em primeiro lugar, vamos defini-lo como um jogo de informação completa, jogado em 4 etapas anuais subsequentes. Informação completa porque o Executivo dispõe de mecanismos para reconhecer as posições em plenário e no jogo legislativo (lideranças e o SIAL).

Um dos mecanismos à disposição do Executivo para o controle do comportamento dos parlamentares é o Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIAL – instituído pelo decreto nº 1403, de 21 de fevereiro de 1995, pelo governo Fernando Henrique. Pereira e Mueller (2002, p.286) afirmam que o SIAL faz um balanço entre os pedidos dos parlamentares e a maneira como votam no Congresso. Inicialmente o SIAL estava sob a coordenação da Secretaria de Estado de Relações Institucionais da Presidência da República. O decreto nº 5001, de 2 de março de 2004, colocou a Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República como órgão central do SIAL, “com a atribuição de orientar e coordenar as ações das unidades administrativas que o integram, por intermédio da sua Subchefia de Assuntos Parlamentares” (Art. 3º).

De outro lado, os representantes reconhecem de imediato a vontade do Executivo, seja pela manifestação das lideranças seja pela própria natureza dos projetos contendo sua

assinatura, além do que reconhecem os ganhos advindos da aprovação da agenda presidencial.

Para atender nossas finalidades vamos suprimir a intermediação dos líderes e relatores. Para nós, a atuação deles é ambígua porque em dado momento defenderão os deputados, em outro, o Executivo, mesmo quando invoquem apenas a responsabilidade orçamentária. No máximo, buscarão harmonizar uns interesses e outros.

É preciso qualificar a posição do Executivo. Ou o Executivo é indiferente a tudo que se passa no campo das emendas ou não o é. Se for indiferente então, o jogo passa a ser o jogo dentro do Legislativo, onde lideranças e relatores vão ter seus embates com os deputados comuns. Caberá ao Executivo apenas e tão somente, liberar os recursos determinados pelos resultados daquele jogo interno. Não poderá haver vieses a favor de partidos de situação, ou este ou aquele partido, ou este ou aquele grupo ou deputado, esta ou aquela região.

A noção de agenda complementar passa a idéia de que o Executivo seja indiferente ou tenha alguma preferência positiva pela agenda dos deputados contidas nas emendas. Se isto for real, então ele será absolutamente indiferente sobre a execução das emendas. Devem todos receber aproximadamente o mesmo, ou o solicitado, e o jogo estratégico não tem sentido. Contudo, se há algum viés isso indica que o Executivo tem alguma intenção. Ele usa o mecanismo da liberação para seu benefício. O fato de ser a agenda complementar, ou até idêntica, não significa que o Executivo vai deixar de lado a potencialidade estratégica da execução ou não das emendas.

O Executivo tratará de jogar buscando reforçar sua posição. O Executivo pode ser, esquematicamente, de dois tipos: fraco ou forte. Se for fraco não terá condições de impor limites à vontade da representação, permitindo a passagem das demandas dos deputados sem qualquer mediação de monta. Qualquer objetivo seu a ser alcançado terá um alto custo na barganha geral. A tendência até o final do seu mandato é que não deverá haver correspondência entre liberação de emendas e apoio ao Executivo. A liberação ocorrerá a partir do que foi aprovado pelo Legislativo.

Aliás, esta é a vantagem das alterações implementadas no processo orçamentário a partir de 1995, pois cristalizando na institucionalidade limites à ação dos deputados, desloca-se o ônus da negação para uma instituição sem rosto e que exige obediência. Executivos fracos ou em vias de fragilização não resistiriam a pressões políticas diretas, elevando as condições de instabilidade e do custo das decisões. Por isso esse anteparo

eleva as condições de governabilidade, blindando os ocupantes dos cargos, quando politicamente fracos, de ter de ceder às pressões políticas mais difíceis e custosas.

O Executivo tratará de usar da melhor forma possível o instituto da execução das emendas (poderíamos incluir o uso de agências específicas para definir quais demandas devem fazer parte do rol de possíveis aprovadas, mas elas não abarcam o universo das mesmas tendo em vista que muitos representantes podem apresentar e ter aprovadas emendas por fora desses caminhos). O uso delas diz respeito a pressionar deputados a ficar a seu lado, ou pelo menos neutralizar sua atuação contrária, tornando-os indiferentes à grande agenda do governo (ainda que seja importante os impedir de aderir à agenda da oposição).

O uso da execução de emendas se dá mediante a liberação dos recursos para que a mesma se efetive. Está liberação é prerrogativa do Executivo. Portanto, a grande carta é liberar ou não os recursos. Um Executivo deve ser forte, bancando sua posição. Deve emitir uma ameaça (caso não aja alinhamento mínimo à agenda de governo então não haverá liberação de recursos) ou uma mensagem de cooptação (liberar recursos para obter a adesão), de maneira crível.

De outro lado, não interessa para o Executivo gastar seus recursos de ameaça e cooptação para todas e quaisquer votações, principalmente contra os opositoristas ou notoriamente recalcitrantes. Importa uma economia da ameaça e da cooptação, alocada sobre momentos especiais e específicos. O Executivo não exige a adesão de um representante indiferente ou opositorista a toda e qualquer votação (100%). A idéia não é transformá-lo em situação, mas sim obter o voto em um momento importante. Dessa forma, acreditar que os percentuais de votação a favor do governo por parte do representante opositorista quando comparados com o percentual de execução de emendas vão nos dizer a real relação entre Executivo e representante individual é exagerar no poder da aritmética, porque vai diluir o mais importante: em algum momento especial, o opositorista deixou de sê-lo, interagindo estrategicamente com o Executivo. A ameaça ou a cooptação pode ter alcançado seus objetivos.

Talvez seja temerário aceitar que o valor da emenda individual represente a totalidade de votações sobre projetos do Executivo existente em um ano ou Legislatura: deveríamos dividir este valor pelo número de votações? Esse é o significado de comparar percentuais de execução de emendas com percentuais de votação a favor do Executivo.

Para uma medida mais adequada talvez fosse útil transformar as variáveis em categóricas; outra saída seria estabelecer que o preço do deputado é uma combinação do

valor da sua emenda (nesse caso se admite o ordinal do valor) com o valor político da votação (votar algumas regras menores da economia é diferente de votar uma Reforma Previdenciária ou uma privatização de uma mega estatal; dessa forma, os valores seriam tornados equivalentes pelo topo, isto é, por seus maiores valores. O que não deixa de ser uma espécie de retorno à categorização da variável). Além disso, há a circunstância, o momento. Se já existem apoios ao Executivo em quantidade suficiente, podendo fulano ou beltrano ser liberado e votar conforme seu desejo, então não faz sentido o Executivo “gastar” seu recurso naquele momento; não há a necessidade de cobrar ou cooptar.

Para Pereira e Mueller (2002, p.288), a liberação de recursos no final do ano permite que o governo premie os parlamentares que o apoiaram, tomando como referência o modo como eles votaram. Chamam a atenção para duas vezes em que ocorreu liberação de grande volume de recursos, no primeiro semestre do ano. A primeira das citadas foi em abril / maio de 2000. O governo queria reajustar o valor do salário mínimo de acordo com a sua prioridade e antes do acerto interno do Congresso. Adiantou-se editando uma medida provisória concedendo o aumento. Percebendo que perderia a votação em maio, aumentaram os desembolsos de R\$ 30 milhões em janeiro para R\$ 130 milhões em maio, conseguindo aprovar a medida provisória. O segundo caso foi em maio de 2001, quando o Executivo conseguiu barrar uma CPI para investigar denúncias de corrupção no governo. Após liberar mais de R\$ 90 milhões, os deputados pertencentes à coalizão retiraram suas assinaturas do requerimento e a CPI foi abortada.

Por seu turno, os representantes podem ser ordenados conforme suas ações, em três tipos: maximizadores de cargos; maximizadores de políticas; maximizadores de recursos eleitorais (Strøm, 1990). Todos os três perfis de atividades podem caminhar para um grande objetivo que é se reeleger. Há outros, como, por exemplo, assumir posições políticas para desempenhar papel histórico, ou assumir cargos para se qualificar como futuro ocupante de Executivo. Tendo em vista nosso objetivo de formatar um modelo de jogo estratégico, vamos desconsiderar essas perspectivas e afirmar que os deputados empregam as três ações de maximização tendo em vista obter a reeleição.

Os representantes podem se posicionar na relação com o Executivo, e sua agenda, de três maneiras: como situação, como indiferentes, como oposição.

Dessa forma temos 9 tipos de representantes, resultado da combinação entre dimensão de relacionamento com o Executivo e dimensão de maximização de ações tendo em vista reeleição:

1) representantes de situação: (a) com maximização de cargos, (b) maximização de políticas e (c) maximização de recursos eleitorais;

2) representantes indiferentes ao Executivo: (a) com maximização de cargos, (b) maximização de políticas e (c) maximização de recursos eleitorais;

3) representantes de oposição ao Executivo: (a) com maximização de cargos, (b) maximização de políticas e (c) maximização de recursos eleitorais.

Há uma hierarquia de ganhos e preferências por parte dos deputados conforme consta a seguir:

1) representantes maximizadores de cargos e políticas:

cargos > política > recursos eleitorais > 0 ou

política > cargos > recursos eleitorais > 0;

2) representantes maximizadores de recursos eleitorais:

recursos eleitorais > cargos > políticas > 0 ou

recursos eleitorais > políticas > cargos > 0.

Representantes maximizadores de recursos eleitorais tem na liberação das emendas um foco importante. Os representantes restantes não as colocam como preferenciais ou como aquelas que ofereçam os melhores ganhos. Para atingir os fins desse exercício vamos considerar que a intensidade da primeira preferência é amplamente superior às duas subseqüentes.

No primeiro ano, o jogo começa com o Executivo ameaçando (se não houver votação suficiente em torno de sua agenda, então não haverá execução das emendas) ou cooptando (promessa de liberar recursos).

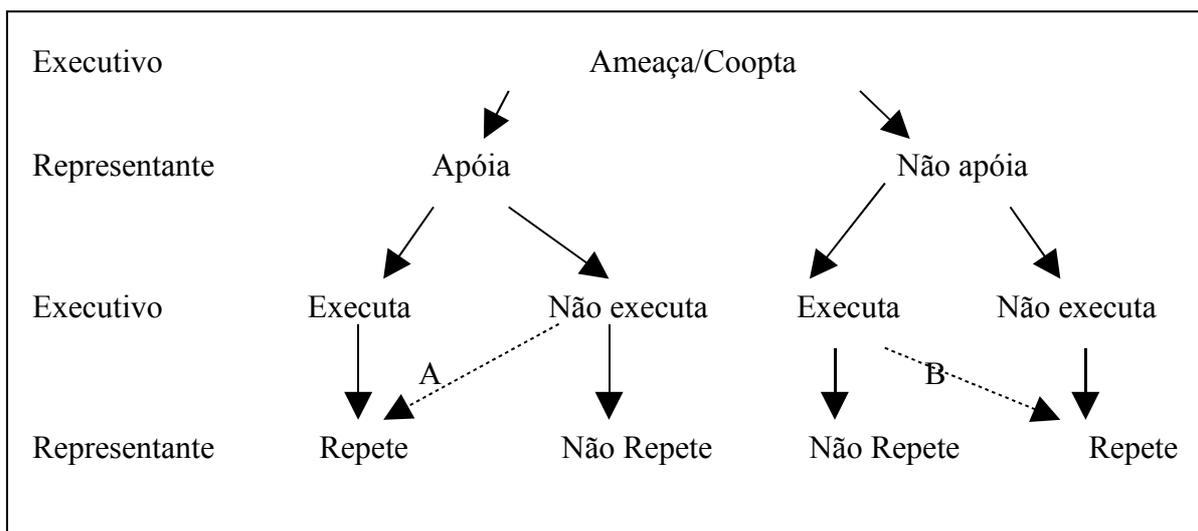
Os representantes podem apoiar ou não a agenda, votando ou não nos projetos do governo.

A seguir, o Executivo pode liberar ou não as emendas.

No ano subseqüente, os representantes podem repetir ou não seu comportamento, de apoio ou não apoio à agenda do governo. Da mesma forma, o Executivo pode repetir ou não seu comportamento de liberar a execução das emendas.

E assim sucessivamente até o último ano, quando então os representantes não sabendo mais do resultado das urnas nem do comportamento futuro do Executivo poderão manter ou não seus compromissos de apoio ao governo. Declina a capacidade de ameaça do Executivo nesse último ano. No entanto, nada há a fazer senão, talvez, diminuir o montante de execução das emendas (ver Carvalho, 2003).

Quadro 1. Jogo estratégico entre executivo e representantes em torno das emendas orçamentárias



A = maximizadores de cargos e políticas

B = oposição não maximizadora de recursos eleitorais

1. Em caso de ameaça de não liberação:

Maximizadores de recursos eleitorais de situação e indiferentes irão apoiar o governo.

Maximizadores de recursos eleitorais da oposição poderão apoiar ou não o governo.

Maximizadores de cargos e políticas de situação irão apoiar o governo.

Maximizadores de cargos e políticas indiferentes poderão apoiar ou não o governo.

Maximizadores de cargos e políticas de oposição não irão apoiar o governo.

2. Para os maximizadores de recursos eleitorais o governo vai executar emendas.

3. Se o representante não crer na ameaça e não apoiar o governo e tiver não executada sua emenda poderá retornar na rodada seguinte apoiando o governo e reivindicando uma liberação (cooptação).

4. Se o representante maximizador de recursos eleitorais apoiar o governo e não tiver executada sua emenda então não repetirá seu apoio.

5. Cooptação: se o representante maximizador de recursos eleitorais não apoiar o governo e mesmo assim tiver sua emenda executada poderá mudar seu comportamento na próxima rodada.

O melhor jogo para o Executivo é cumprir com a ameaça: caso não receba apoio, não executar a emenda. Fortalece sua posição, pune trãsfugas. Mas sobre quem recai mais fortemente a ameaça do Executivo? Sobre aqueles que têm como maior preferência maximizar recursos eleitorais.

Mas há também o recurso de que na primeira rodada, conforme suas impressões, o Executivo busque cooptar o representante, ignorando sua dissidência e realizando a emenda, esperando uma mudança de comportamento.

O Executivo conhece quem são os maximizadores de recursos eleitorais. Coloca em segundo plano os grupos de maximização de cargos e de políticas no tocante à liberação de emendas. Pode encaminhar outros recursos para esses representantes. Dessa maneira, o Executivo pode ser seletivo quanto à liberação dos recursos para as emendas.

Para aqueles representantes que são situação e são maximizadores de cargos ou política, a melhor opção sempre é apoiar o Executivo (eles só respondem de maneira diferente caso nessas esferas não estejam sendo contemplados). Não importa que as emendas não sejam liberadas, eles repetirão o comportamento de apoiar o governo.

Para os representantes de situação que maximizam recursos para reeleição, a liberação da emenda é importante. Vai optar por apoiar o governo e receber a liberação, repetindo seu comportamento. Caso não haja liberação, não repetirá seu comportamento, passando a ser um caso de indisciplina, retaliando em algum momento o Executivo.

Para representantes que são indiferentes ao governo, e são maximizadores de cargos e políticas, haverá indiferença entre apoiar ou não o governo e ter suas emendas executadas ou não.

No entanto, representantes indiferentes e que são maximizadores de recursos eleitorais, buscarão dar apoio ao governo, o qual deverá executar suas emendas, possibilitando ao deputado então repetir seu comportamento. No entanto, caso dê seu apoio e o governo não execute a emenda então ele não repetirá seu comportamento, de apoio ao governo.

Representantes que são oposição e que são maximizadores de cargos e políticas não apoiarão o governo, o qual não executará emendas, daí que os deputados repetirão seu comportamento.

Representantes de oposição maximizadores de recursos eleitorais vão apoiar o governo, recebendo a execução de sua emenda, repetindo o comportamento.

Uma alternativa é considerar o esforço de cooptação do Executivo sobre possíveis indiferentes e trãsfugas da oposição, principalmente no primeiro ano. Na primeira rodada, o presidente ainda pode liberar emendas sem ter certeza de alcançar seu objetivo, busca antes de tudo modificar comportamentos.

Daí decorre a importância das lideranças no controle do processo de emendas orçamentárias e a preponderância de emendas de bancadas. Há um controle sobre os representantes individuais. A questão é se os deputados repetem seus pedidos de emendas e mantém seus comportamentos na arena decisória.

Além disso, pode haver uma importante anomalia: oposição que não apoiando sistematicamente o governo tem execução liberada sistematicamente. Se for possível pensar que o Executivo deve manter uma margem de execução da oposição para não ser caracterizado como tirano, persecutório ou antidemocrático deve haver algum critério nessa seleção, em permitir que alguns da oposição recebam recursos. Mesmo assim, preferimos colocar essa possibilidade como esforço de cooptação por parte do Executivo.

Uma advertência é necessária: se o Executivo quiser manter sua base de apoio não pode nem diminuir exageradamente a contenção de gastos nem premiar para mais aos setores oposicionistas. Podemos explicar esse tipo de relação através de uma relação simples entre oferta e demanda. Um governo que consiga uma certa taxa de disciplina na coalizão pode, com o decorrer do tempo, restringir a liberação dos recursos orçamentários, a fim de diminuir mais ainda seus gastos até que, mesmo perdendo aliados, ainda mantenha sua maioria no Congresso. Mas a diminuição tem um limite, quando o Executivo começa a perder grande quantidade de aliados. Este é o momento de liberar mais recursos. Assim, mesmo votando a favor do governo, alguns parlamentares podem não ter suas demandas atendidas.

A introdução da questão da disciplina suscita mais duas explanações. Em primeiro lugar, as coalizões de governo no Brasil apresentam margens de indisciplina que exigem a extração de apoios por vias outras que não apenas a coalizão ministerial ou mesmo de apoio parlamentar. Um breve exercício demonstra isto.

Tomando o ano de 1999 temos como partidos da coalizão de governo, ou governistas: PFL, PMDB, PSDB, PPB, PTB (conforme Figueiredo e Limongi, 2005). Esses partidos, em votações de emendas constitucionais, portanto com quorum de 3/5 do universo de representantes, apresentaram, conforme Figueiredo e Limongi, os seguintes percentuais médios de apoio ao Executivo e número de membros na Câmara de Deputados na tabela 4:

Tabela 4. Quantidade de apoio ao Executivo em votações nominais de emendas constitucionais (em % médio)*; quantidade de integrantes das bancadas dos partidos da base governista; quantidade de votantes disciplinados, por partido, em 1999, Câmara dos Deputados, Brasil.

	PFL	PMDB	PSDB	PPB	PTB	Soma
Apoio ao Executivo	77,3	68,3	70,7	77,4	78,8	
Quantidade de integrantes	105	84	31	60	99	379
Quantidades de votantes disciplinados	81,2	57,4	21,9	46,4	78	284,9

Fonte: Apoio ao Executivo: Figueiredo e Limongi, 2005. Quantidade de integrantes das bancadas dos partidos: Câmara dos Deputados, 1999 (relação de partidos que tomaram posse em 01/02/1999).

* não há referências à existência de emendas da oposição nos projetos submetidos a essas votações.

Considerando que o quorum na Câmara de Deputados para perfazer os 3/5 de aprovação de matéria constitucional é de 308 deputados, observamos que o número médio de 285 deputados disciplinados da coalizão de governo não bastaria para que o Executivo fosse vitorioso. Faltam 23.

Esta brecha na formação da coalizão de governo enseja a necessidade de expandir os meios pelos quais deve o Executivo: 1) manter os integrantes da bancada governista votando a seu favor; 2) atrair os integrantes de outras bancadas. Um dos mecanismos de atração/ compulsão é a execução das emendas orçamentárias. A quantidade pode até ser pequena, afinal são apenas 23 votos, em média. Isso indica que o uso das execuções orçamentárias possa ser um pouco mais descontraído, não tão oneroso ao Executivo quanto possa imaginar-se. Lembre-se, é claro, que estamos tratando do segundo governo de FHC, o qual contou com grande apoio das forças partidárias. Qual seria a situação em governos com coalizões menos generosas?

De outro lado, temos o problema da clivagem situação/oposição. As dimensões situação oposição não dizem respeito, primariamente, a partidos. Dizem respeito à posição dos representantes frente ao Executivo, contra ou a favor. Como ela pode se traduzir em partidos? Se essas clivagens dependerem dos partidos como os seus mais fortes constituintes. Em primeiro lugar, os partidos devem assumir posição, se situação ou oposição. Em segundo, devem contar com disciplina suficiente para conter os seus

integrantes em número cabal para serem respeitados enquanto força política. A eliminação do critério “disciplina” da análise sobre a dimensão situação/oposição pode encobrir dificuldades na admissão do partido como elemento definidor desta relação. Como vimos acima, os partidos não votam absolutamente unidos, sejam eles de situação, sejam de oposição. Graus muito fortes ou importantes de indisciplina podem comprometer a noção de partidos como organizadores da clivagem situação/oposição e até mesmo da eficácia decisória da coalizão parlamentar de governo (Grohmann, 2004).

Por fim, um último comentário. A constatação de uma inflexão de liberação de recursos de emendas orçamentárias majoritariamente para integrantes de partidos de “situação” nos permite indagar se o que ocorre é troca ou butim? Se a liberação de emendas orçamentárias trata de maneira seletiva os representantes (buscando atrair a quantidade de maximizadores de recursos eleitorais necessária a alcançar a vitória em certas votações), é evidente que devem sobrar recursos que podem ser apropriados por outros representantes não tão empenhados em obter recursos nessa área. Nada mais natural que se estabeleça um sistema de reforço político dos elementos partidários que compõem a “situação”, ou que esforços de cooptação se façam sentir sobre os indiferentes ou oposicionistas moderados. Então, as emendas orçamentárias evidenciarão não apenas os movimentos de cooptação presidencial mas também o butim político da conexão eleitoral.

Referências Bibliográficas

- AMES, Barry. 1995a. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, vol. 57, nº 2, pp. 324-343.
- _____. 1995b. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, vol. 39, nº 2, pp. 406-433.
- _____. 2001. *The Deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano. 2003. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, vol. 46, no. 4, pp. 661-698.
- CARDOSO, Fernando Henrique. 2006. *A arte da política: a história que vivi*. RJ: Civilização Brasileira.
- CARVALHO, Nelson R. de. 2003. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. RJ; Revan.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. 2006. *Radiografia das Emendas : FHC(1999-2003) X Lula (2003-2005)*. Brasília.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. 2002. Incentivos eleitorais, partidos políticos e política orçamentária. *Dados*, vol. 45, no. 2, pp. 303-339.
- _____. 2005. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, vol 48 , no.4, pp. 737-776.
- GROHMANN, L G. M.. 2004. Coalizões Presidenciais e Disciplina: efeitos dos quoruns de decisão no presidencialismo brasileiro (1946-1964/1990-2000). RJ: 4º. Encontro da ABCP, PUC-RJ, julho.
- LEMOS, Leany B. S. 2001. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994. *Dados*, vol. 44, no. 3, pp. 561-605.
- PEREIRA, Carlos e RENNÓ, Lúcio. 2001. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, vol. 44, no. 2, pp. 323-362.
- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. 2002. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. *Dados*, vol. 45, no. 2, pp. 265-301.
- _____. 2003. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, vol. 46, no. 4, pp. 735-771.

- RICCI, Paolo. 2003. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais. *Dados*, vol.46, no.4, pp. 699-734.
- SAMUELS, D. 2000. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, vol XXV, no.3, pp. 481-498.
- STRØM, Kaare. 1990. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press.