

# **Coordenação Partidária no Orçamento Brasileiro: evidências do acordo<sup>1</sup>**

**VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP  
São Paulo, de 08 a 12 de maio de 2017**

Autora: Joyce Hellen Luz, CEBRAP, NECI-USP  
Agência de Fomento: FAPESP<sup>2</sup>  
E-mail: [joheluz@gmail.com](mailto:joheluz@gmail.com)

---

<sup>1</sup> Paper preparado para a apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. Não citar sem solicitação prévia.

<sup>2</sup> Agradeço a agência fomentadora Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por ter concedido a bolsa de mestrado, inscrita sob o processo 2014/24759-9, para a realização desta pesquisa.

## **Resumo**

Os estudos a respeito do funcionamento do Congresso brasileiro não deixariam dúvidas: os trabalhos no interior da arena legislativa são organizados em termos partidários. Sem os partidos políticos dificilmente os atores políticos conseguiriam agir individualmente. Contudo, de acordo com a literatura, haveria um momento específico do processo político em que os parlamentares conseguiriam agir individualmente, sem sofrer com os constrangimentos dos partidos políticos: na alteração do orçamento. Seria esse o momento não só perfeito para os parlamentares agirem de forma individualizada em busca de seus interesses, como também seria esse o momento oportuno em que o Executivo incorreria na negociação com os parlamentares um a um. Esse trabalho, no entanto, segue na contramão dessa vertente argumentativa e buscará mostrar como até nesse momento de atuação individual do parlamentar há a presença dos partidos políticos. O Objetivo geral aqui será o de mostrar como os parlamentares atuam por meio de seus partidos políticos até no momento de alteração do orçamento.

## Introdução

No início do mês de dezembro de 2013, o jornal *Folha de São Paulo* trazia em seu caderno a seguinte manchete: “Governo reduz verba para emendas de parlamentares: medida pode azedar a relação do Palácio do Planalto com os congressistas<sup>3</sup>”. Notícias como essa, que atrelam as emendas individuais orçamentárias ao funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, são recorrentes e deixam transparecer não só a opinião e descrença do público, em geral, como também a opinião de especialistas quando o assunto é o funcionamento de algumas instituições políticas.

A principal ideia posta por de trás dessas informações comumente veiculadas na mídia é a que de os partidos brasileiros não teriam força ou não seriam fortes o suficiente para disciplinar seus parlamentares. Incentivados, sobretudo, pela adoção de um sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta – que torna a disputa pela conquista do pleito mais centrada e dependente de um esforço e desempenho do candidato em si, do que do partido –, somado ao fato do sistema político ser presidencialista, os parlamentares brasileiros não teriam nenhum incentivo para atuar junto a seus partidos políticos e, dessa forma, contribuir para a aprovação de uma agenda de políticas do governo. O interesse e foco na garantia do tão sonhado sucesso eleitoral é que guiaria e ditaria o comportamento dos parlamentares no interior do Congresso, logo o comportamento a ser esperado por esses atores não poderia ser outro a não ser um comportamento individualistas e auto interessado.

Por mais que os estudos datados da década de 90, pós-redemocratização, tenham lançado luz e comprovado empiricamente como os trabalhos no interior do Congresso Brasileiro só são de fato realizados dada a capacidade que os partidos políticos, principalmente sob a figura dos líderes partidários, têm de organizar todo o processo legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), o diagnóstico acerca dos parlamentares brasileiros continua a ser o de que eles atuariam de forma individualista. As altas taxas de disciplina partidária, bem como as altas taxas de sucesso e dominância do Executivo seriam antes vistas como a comprovação de que o Executivo é munido de ferramentas capazes de induzir os parlamentares individualmente a cooperação, do que vistas como a comprovação

---

<sup>3</sup> A notícia foi publicada em 10/12/2013 e pode ser visualizada através do seguinte endereço eletrônico: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1383281-governo-reduz-verba-para-emendas-de-parlamentares.shtml>

de que os partidos políticos são os agentes responsáveis por zelar os acordos não só entre parlamentares, bem como entre o próprio Executivo e Legislativo.

Nesse sentido, é que convencionou-se usar as emendas individuais orçamentárias como evidência desse comportamento de uma atuação individualista dos parlamentares no interior do Congresso brasileiro. Essas emendas seriam uma, dentre as outras ferramentas que o Executivo faria uso para induzir os parlamentares a cooperação. Sob a perspectiva do parlamentar, seu interesse em elaborar uma emenda estaria fortemente atrelado a uma busca por atender as demandas de seu eleitorado e, assim, garantir com essa ação a manutenção de seu cargo. As emendas individuais seriam a oportunidade perfeita dos políticos “premiarem” seus redutos eleitorais e, dessa forma, alcançarem a reeleição (AMES, 2003; PEREIRA; RENNO, 2001, 2007). Por outro lado, sob a ótica do Executivo, dado que o Congresso seria composto por políticos individualistas e indisciplinados em relação a seus respectivos partidos políticos, a liberação dos recursos das emendas individuais seria essencial para a obtenção do apoio dos parlamentares para a aprovação de uma agenda de políticas (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003; SANTOS, 1997).

A escolha das emendas individuais como indício dessa atuação individualista dos parlamentares não é estranha. O processo de elaboração e proposição das emendas individuais orçamentárias seria, ou ao menos parece ser, um dos momentos em que o parlamentar mais teria a oportunidade de agir individualmente, ou seja, independente do seu partido e da necessidade de se pertencer a um. Se para ocupar o cargo em uma comissão, escolher projetos que serão votados, pedir urgência na tramitação dos projetos, dentre outras atividades a serem realizadas no interior do Congresso, o parlamentar necessariamente precisa pertencer a um partido político, o mesmo não acontece no momento da apresentação de emendas orçamentárias, em que cada parlamentar pode sozinho, salva as regras, escolher de forma livre e, o mais importante, de acordo com o seu interesse, quais políticas e municípios possivelmente serão abraçadas com os recursos que ele tem o direito de remanejar no interior da peça orçamentária.

A decisão, portanto, sobre o que fazer com os recursos que cada parlamentar têm disponível cabe só aos próprios atores políticos tomados individualmente. O partido político, mesmo que representado pela figura do líder partidário, não detém nenhum poder institucional capaz de alterar ou determinar essa decisão. Contudo, embora essas afirmações sejam verdadeiras isso não significa que o partido não influencie e que não

possa influenciar nessa decisão. E é justamente sobre esse ponto que o presente artigo pretende-se debruçar.

Seguindo na contramão das constatações expostas acima de que os parlamentares atuariam de forma individualizada, esse artigo busca mostrar como até no momento da participação individual do parlamentar no orçamento o partido se faz presente e é capaz de coordenar a ação dos parlamentares em prol das políticas de seu interesse, do interesse coletivo do partido. Assim como acontece com os demais trabalhos legislativos no interior do Congresso brasileiro, os parlamentares sabem reconhecer que a melhor chance que eles têm de atingirem seus objetivos na arena orçamentária é também a de agir por meio dos seus respectivos partidos políticos.

Sendo assim, mediante a análise dos ministérios de destino dos recursos das emendas individuais orçamentárias, será objetivo aqui mostrar como (i) os parlamentares pertencentes a coalizão escolhem destinar a maior parcela de seus recursos para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos e (ii) como os parlamentares que não pertencem a coalizão de governo escolhem destinar a maioria dos seus recursos também para os ministérios específicos. Ambas as estratégias adotadas, se comprovadas, trariam a evidência não só de que os parlamentares atuam de acordo com seus partidos políticos até no momento de alteração da peça orçamentária, como também colocaria em evidência o apoio que os parlamentares da coalizão dão as políticas formuladas por seus respectivos partidos políticos.

Adiante esse trabalho se encontra dividido da seguinte maneira: na primeira seção serão abordados os dois modelos mais conhecidos para explicar a atuação dos parlamentares no interior da arena legislativa. Adiante serão apresentadas as aproximações do caso brasileiro com cada um desses dois modelos. A terceira seção conterá a metodologia e dados utilizados, bem como os resultados deste artigo. Por fim, serão apresentada as conclusões e os próximos passos desse trabalho.

## 1. Ação coletiva e atuação parlamentar: modelos de uma e duas arenas

Não é estranho afirmar que parlamentares são indivíduos racionais que buscam maximizar suas preferências com vista a alcançar um objetivo bem definido: a reeleição (DOWNS, 1999). Contudo, nem sempre a tomada de decisões coletivas é tarefa fácil. Pode parecer, mas não o é. Parlamentares, mesmo possuindo um objetivo idêntico, não possuem as mesmas estratégias para alcançar seus propósitos. E dado que os trabalhos no interior do Legislativo são dirigidos pelo princípio majoritário, onde uma maioria deve tomar as decisões, como explicar a tomada de decisões coletivas e, conseqüentemente, a cooperação que deve existir no interior dessa arena, uma vez que os atores políticos estariam em constante conflito por não possuírem as mesmas preferências?

O economista Kenneth Joseph Arrow por si só procurou responder a essa questão em seu teorema conhecido como “Teorema da Impossibilidade”. Nesse teorema, o autor argumenta que seria impossível saber qual é o resultado da preferência da coletividade, mesmo que as preferências individuais sejam conhecidas. A simples agregação de preferências individuais não necessariamente resultaria em uma decisão coletiva e estável. Olson (1965), refletindo principalmente sobre a dinâmica do funcionamento de grandes grupos, também atenta para essa questão. De acordo com o autor, dado que os indivíduos têm preferências distintas o resultado de uma decisão coletiva sem a presença da figura do que ele denomina ser um “empreendedor”, ou seja, sem a presença de alguém que coordene essas diferentes preferências, dificilmente será alcançada.

Baseados nessas questões e tendo como cenário de estudo o funcionamento do Congresso americano, dois grandes campos argumentativos comumente são mobilizados para explicar a tomada de decisões coletivas, sobretudo o comportamento dos atores políticos, no interior do Legislativo: um primeiro modelo conhecido como “*two-arena model*” (modelo de duas arenas), em que os incentivos oriundos da arena eleitoral seriam os responsáveis por modelar o comportamento dos atores na arena legislativa, e um segundo modelo conhecido como “*one-arena model*” (modelo de uma arena), em que as regras e incentivos provindos do interior do próprio Legislativo é que não só moldaria o comportamento dos atores políticos, bem como explicaria a atuação dos parlamentares em meio a seus respectivos partidos políticos (BOWLER, 2002).

Em ambos os modelos, a atuação dos parlamentares é dada de forma diferente, ou pelo menos, sofre a influência de incentivos diferentes. Ainda que todos parlamentares busquem como fim em si a reeleição e que apliquem a mesma gama de estratégias,

definidas por Müller e Strom (1999) como *policy, office or vote*, para atingir esse objetivo, o modo como essas estratégias são aplicadas varia de um modelo para o outro, sofrem com constrangimentos diferentes dada a estrutura de organização dos trabalhos no interior da arena legislativa.

No primeiro desses modelos, o modelo de duas arenas, os parlamentares atuariam de forma mais individualizada devido aos incentivos provindos da arena eleitoral – disso decorre a definição do modelo como sendo de duas arenas – e as decisões coletivas, no interior da arena Legislativa, seriam tomadas graças a estrutura e *modus operandi* das instituições, que ao mesmo tempo em que garantiriam a realização de acordos entre parlamentares, também garantiriam aos mesmos o uso da estratégia de produção de políticas localistas com vistas ao alcance do sucesso eleitoral.

No segundo modelo, o modelo de uma arena, a atuação dos parlamentares seria dada de forma diferente. Suas ações seriam moldadas de acordo com a organização dos trabalhos no interior do Legislativo que, por sua vez, seria inteiramente estruturado, em termos partidários. Nesse modelo de atuação o uso de qualquer estratégia pelo parlamentar teria, antes, que ser dada e pensada no interior dos partidos políticos, responsáveis também por organizar todo o processo de tomada de decisões.

Por fim, cabe aqui destacar que ambos os modelos que serão tratados adiante com mais cautela foram pensados tendo em vista mais um elemento: sistemas presidencialistas. O argumento comumente usado é o de que as decisões coletivas seriam ainda mais difíceis em sistemas presidencialistas que, ao contrário do parlamentarismo, carregaria consigo a característica principal de possuir a origem e sobrevivência independente dos dois principais poderes, Executivo e Legislativo e, dessa forma, ser marcado pela ausência de mecanismos de cooperação entre os esses dois poderes. Nesses sistemas dado que presidentes e parlamentares são eleitos de forma diferente e, o principal, por eleitores diferentes - um nacional e outro local – parlamentares encontrariam poucos incentivos para agir coletivamente e apoiar a agenda de políticas do presidente. Por possuírem preferências e interesses diferentes das do presidente, parlamentares agiriam individualmente.

### **1.1. *Two arena model* e o distributivismo**

O principal argumento que serve de alicerce para o modelo de uma arena é justamente o de que a arena eleitoral seria a fonte de explicação para o comportamento

dos atores políticos na arena legislativa (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1990; MAYHEW, 1974). De acordo com essa vertente, inteiramente pensada e formulada para explicar o comportamento dos parlamentares no interior do Congresso americano, os políticos atuam de forma auto interessada no interior do Legislativo, onde concentrariam seus esforços na produção de políticas do tipo distributivista<sup>4</sup> para seus redutos eleitorais.

Dada a característica do sistema eleitoral americano, em que os parlamentares são eleitos por distritos uninominais – o que significa também afirmar que a disputa pelo seu cargo ocorre no interior do distrito, onde na etapa eleitoral ele deve competir com outros candidatos pela conquista do cargo – a maior preocupação do político ao chegar na arena legislativa deve ser a de realizar ações e políticas que beneficiem seu eleitorado, uma vez que seu objetivo será o de disputar as eleições futuras com vistas alcançar a reeleição.

Por sua vez, a organização descentralizada dos trabalhos no interior do Legislativo, estruturado em cima de um sistema de comissões, auxiliaria os parlamentares na construção de uma conexão eleitoral com suas bases locais. As comissões americanas seriam o *locus* não só da atuação e do atendimento dos interesses desses parlamentares, bem como de todo o processo estruturador de tomada de decisões.

A primeira dessas esferas de atuação, qual seja, a da atuação individual e localista do parlamentar, funcionaria da seguinte forma: os eleitores americanos teriam preferências homogêneas e o político ao identificar tais preferências ocuparia a comissão que tem a ver com a preferência de seu eleitorado. Assim, por exemplo, se o eleitorado de determinado distrito tem preferências por políticas de saúde, o parlamentar eleito por aquele distrito ocupa a comissão de saúde para conseguir fazer políticas nesse âmbito e que possam atender, assim, aos interesses e demandas de seu eleitorado. Por outro lado, indo para a segunda esfera de atuação, ocorreria no interior do Congresso um processo de *logrolling*<sup>5</sup>, onde os parlamentares pertencentes a diferentes comissões temáticas trocam apoio em plenário, permitindo não só que suas políticas de interesse sejam aprovadas, bem como que decisões coletivas sejam tomadas.

---

<sup>4</sup> Políticas distributivistas nas palavras dos autores Weingast, Shepsle e Johnsen podem ser definidas como: “By distributivism policies we mean those projects, programs, and grants that concentrate the benefits in geographically specific constituencies, while spreading their costs across all constituencies through generalized taxation.” (1981, p. 643)

<sup>5</sup> Shepsle e Weingast (1987, 1994) tratam melhor da questão do *logrolling* e do funcionamento das comissões no congresso norte-americano, dado a óptica do distributivismo. Essas questões não serão tratadas com mais detalhes neste trabalho, porque o que interessa, por ora, é o argumento central de tal modelo de atuação parlamentar e seus desdobramentos no Brasil.



Nesse modelo de duas arenas, o processo de tomada de decisões seria descentralizado e marcado pela ausência do papel estruturador e organizador dos partidos políticos. O vital para a tomada de decisões seria o acordo zelado entre os parlamentares que, por sua vez, motivados pelos resultados provindos da arena eleitoral, atuariam de maneira auto interessada. Como bem reconhecem e afirmam Cain, Ferejohn e Fiorina (1990), quando representantes começam a agir de forma individualizada, ou como os autores colocam, como “*free agentes*”, a coordenação da ação e tomada de decisões por parte do governo se torna mais difícil, pois nem sempre a produção da política que é boa para o parlamentar do ponto de vista do retorno eleitoral, será boa para a nação como um todo.

Ao contrário do que o modelo de duas arenas propõe, os partidos políticos somente seriam vistos como agentes que são importantes para organizar e auxiliar os atores políticos nas eleições nacionais, dado que há a necessidade de organizar um eleitorado bem maior (MAYHEW, 1974). Uma vez que os eleitores respondem positivamente a seus candidatos garantindo-lhes o acesso ao interior do Legislativo, a produção de políticas no interior do Legislativo segue um caminho diferente. Parlamentares, interessados em manter seus cargos, atuam de maneira individual para garantir aquilo que seu eleitorado espera: a produção de bens localistas.

## **1.2. *One arena model* e o modelo paritário**

Ainda na década de 40, escrevendo a respeito do sistema partidário americano, o cientista político Schattschneider foi assertivo quando afirmou que “*Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties*” (SCHATTSCHEIDER, 1942, p. 1). A maioria das democracias das quais se tem notícias pelo mundo a fora é organizada em termos partidários. E não é sem razão que os partidos políticos ganham destaque nesses regimes. Se democracias são reconhecidas como o governo da maioria, espera-se que as decisões tomadas no interior desses regimes sejam definidas pela maioria de seus representantes. Significa, de maneira clara e objetiva, afirmar que decisões coletivas são não só necessárias, como também são parte do que sustenta ou pelo fornece o aporte para regimes democráticos.

No modelo de organização da arena Legislativa conhecido como modelo de uma arena, ou também chamado de partidário, as decisões coletivas ao serem tomadas contariam com um elemento estruturador: os partidos políticos. A ideia dos partidos como

elemento que ajuda a organizar os trabalhos nessa arena iriam ao encontro do que Olson (1965) apresentou como sendo a figura de um empreendedor, ou seja, da presença no interior dos grupos de uma figura/indivíduo capaz não só de liderar os demais, bem como de fornecer os incentivos para que os indivíduos, possuidores de diferentes preferências, optem por uma mesma decisão. Seria preciso a figura de alguém capaz de coordenar as múltiplas preferências postas no interior do Legislativo.

Nessa abordagem são justamente os partidos políticos que ganham mais destaque. Caberia a eles a tarefa agregar as diferentes posições políticas, bem como de elaborar as regras que regem e estruturam o processo legislativo e de tomada de decisões (HAZAN, 2003). Uma vez posto que a ação coletiva é problemática, dado a ausência de incentivos para a cooperação individual, a solução para o problema no interior dessa abordagem argumentativa estaria na delegação do processo de organização dos trabalhos para uma autoridade central que seria nada mais, nada a menos do que o partido político. Nas palavras dos autores Cox e McCubbins, considerados como os precursores dessa vertente explicativa: “[...] *parties are invented, structured, and restructured in order to solve a variety of collective dilemmas that legislators face. These “collective dilemmas”[...] are inherent in the drive to be reelected in a mass electorate and in the process of passing legislation by majority rule.*”(1993, p. 77).

A capacidade que os partidos teriam de coordenar os trabalhos no interior dos Congressos não seria a única função ou impacto que os partidos políticos têm no interior dessa arena. Sob a ótica do indivíduo, os partidos também teriam efeitos sobre o comportamento dos políticos que, sendo atores racionais, conseguiriam perceber que a atuação por meio dos partidos políticos é capaz não só de lhes fornecer maiores ganhos, como também é capaz de maximizar suas preferências, dada a capacidade que os partidos têm de coordenar preferências distintas no interior de um mesmo grupo (ALDRICH, 1995).

Mesmo que os parlamentares escolham entre as três estratégias diferentes colocadas por Müller e Strom (1999), e já aqui citadas anteriormente, para perseguir o objetivo da reeleição, esses atores reconhecem que suas chances de atingir tal objetivo e de conseguir colocar em prática suas estratégias só é, ou, só será possível se eles atuarem em conjunto com os partidos políticos. O partido, dessa forma, funcionaria, do ponto de vista do parlamentar, como o atalho necessário e eficaz para a realização de suas estratégias. Como Owens (2003) bem argumentou, partidos seriam os responsáveis por oferecer os recursos legislativos necessários para que os atores políticos apliquem suas

estratégias. Eles seriam os responsáveis por permitir o acesso dos parlamentares não só aos cargos no interior do Legislativo, como também o acesso a formulação e alteração de políticas e a distribuição de patronagem.

Embora fique claro que no modelo de uma arena aqui apresentado os partidos políticos são a chave para entender a atuação dos atores políticos e do processo de tomada de decisões, cabe ainda esclarecer o papel fundamental que os líderes partidários cumprem no interior dessa estrutura. Seriam os líderes partidários os responsáveis por conformar os interesses dos diferentes atores políticos, seriam eles os responsáveis por compartilhar as preferências de todos os atores e de guia-los em direção a uma única decisão (ALDRICH, 1995). Seriam eles os responsáveis por negociar parlamentar a parlamentar, por defender e assegurar seus interesses, por atribuir-lhes tarefas e oportunidades. Os líderes partidários seriam, assim, os responsáveis por fazer o partido cumprir com o seu papel e atuar enquanto ator unitário no interior da arena legislativa.

Nesse modelo de abordagem de uma arena, em que a arena legislativa e a presença dos partidos políticos são os modeladores do comportamento dos parlamentares, convencionou-se usar, para identificar que os parlamentares de fato atuam por intermédio de seus partidos políticos, a disciplina partidária dos atores políticos em relação aos seus próprios partidos como *proxy* de que de fato os partidos políticos conseguiriam atuar como atores unitários no Congresso.

A partir do momento em que os parlamentares delegam recursos e poderes de decisão aos partidos políticos, esses passam não só a controlar e modelar a agenda de trabalhos no legislativo, como também usam desse poder para aumentar a disciplina partidária. Uma vez que o controle da agenda legislativa é importante e dado que a arena legislativa é vista pelos parlamentares como o lugar para perseguirem seus objetivos, parlamentares teriam fortes incentivos para cooperar com os seus respectivos líderes partidários (GIANNETTI, 2005) e tal atitude é que resultaria em taxas elevadas de disciplina partidária.

Assim, de forma resumida, no modelo de uma arena, ou na abordagem partidária, os partidos – representados principalmente pela figura dos líderes partidários – desempenhariam importante papel de organização e coordenação dos trabalhos no interior do Legislativo. Parlamentares não atuariam individualmente, mas sim por intermédio dos partidos políticos. Nota-se que não há a exclusão dos interesses dos parlamentares nesse modelo, contudo, há a percepção e a racionalidade por parte dos atores políticos de que atuar por meio dos partidos é a melhor forma de participar e tirar proveito do jogo político.

## **2. Atuação parlamentar no Brasil: individual ou partidária?**

Com a apresentação desses dois modelos de atuação, resta agora verificar quais desses modelos predomina não só na organização do Congresso brasileiro, bem como sobretudo na atuação dos parlamentares. Uma vez que a literatura brasileira aponta fortemente para a atuação dos partidos em todo o processo de elaboração de leis, é preciso verificar quais argumentos e evidências são utilizados para justificar o comportamento individual dos parlamentares no interior do Legislativo brasileiro.

### **2.1.A comprovação da presença dos partidos políticos na arena legislativa brasileira**

O Brasil reuniria duas características importantes onde a literatura ancorou seus argumentos de que os atores políticos brasileiros agiriam de maneira individualizada e auto interessada no interior do Congresso: o sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta e o sistema presidencialista. Ambas as características seriam as responsáveis por criar os incentivos necessários para que os deputados e senadores brasileiros atuassem de maneira independente e somente preocupados com a manutenção de seus cargos no interior do Congresso.

De um lado a característica de independência entre os poderes Legislativo e Executivo no sistema presidencialista brasileiro não criaria incentivos para que os parlamentares atuassem em conjunto no sentido da aprovação da agenda do governo. Presidentes e parlamentares possuindo interesses divergentes não encontrariam motivos para cooperar uns com os outros. Enquanto os políticos estariam interessados em políticas locais capazes de garantir seu sucesso eleitoral, o presidente estaria interessado em políticas nacionais (SHUGART; CAREY, 1992). Por serem eleitos por eleitorados diferentes – um local e outro nacional – parlamentares e presidente não encontrariam espaço para uma atuação em conjunto.

Ao mesmo tempo, a combinação com a adoção do sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta não facilitaria qualquer outra expectativa quanto a ação do parlamentar que não fosse a individual (MAINWARING, 1995). Nesse sistema, o fato de os parlamentares no interior do Congresso disputarem votos de um mesmo eleitorado criaria ainda menos incentivos para uma ação em conjunto. Posto que os candidatos competem entre si em uma mesma região, ao chegarem no Congresso a ação mais natural a ser esperada por esses atores é a de que eles atuem por eles mesmos

e garantam as políticas necessárias para garantir os votos de seu eleitorado nas eleições futuras. Assim como no modelo de duas arenas, a arena eleitoral no Brasil é que determinaria a ação individual dos parlamentares no interior do Congresso.

Os partidos nessa vertente argumentativa não teriam espaço no interior da arena legislativa brasileira. Eles não conseguiriam ou pelo menos não desempenhariam o papel proposto por Aldrich (1995) de coordenar os parlamentares brasileiros que, por serem altamente auto interessados e atuarem individualmente em busca da reeleição, seriam também indisciplinados em relação aos seus partidos políticos. Os parlamentares não enxergariam nos partidos a possibilidade de maximização de seus interesses o que, por sua vez, tornaria os partidos fracos sob esse ponto de vista e somente necessários para a organização dos trabalhos no interior do congresso.

Sob a combinação estabelecida entre sistema presidencialista, adoção da representação proporcional de lista aberta, somada ainda a incorporação do federalismo, foi que alguns cientistas políticos argumentaram que o sistema político brasileiro estaria fadado ao fracasso e a paralisia decisória (LAMOUNIER, 1992; MAINWARING, 1993; STEPAN, 1990). Com um congresso composto por parlamentares interessados somente em garantir políticas locais para seu eleitorado de um lado, e do outro com um presidente querendo aprovar uma agenda de políticas nacionais, a falta de acordo e de cooperação entre esses dois poderes seria o mais esperado. Contudo, esse não foi o resultado observado, sobretudo por estudiosos da década de 90.

Contrariando as expectativas de muitos autores e principalmente dos críticos do sistema presidencialista brasileiro, a grande contribuição de Figueiredo e Limongi (1999) foi a de justamente mostrar como o sistema político brasileiro funcionaria, apesar se suas especificadas. A Constituição de 1988 ao garantir poderes legislativos ao presidente, bem como centralizar nos partidos políticos a organização dos trabalhos no interior do Legislativo, teria, com isso, garantido ao presidente os elementos e ferramentas necessárias para garantir o sucesso do governo e, o principal, a governabilidade.

A tabela 1 abaixo apresenta os dados da taxa média de disciplina partidária no Brasil e do sucesso do Executivo entre os governos nos anos de 1989 até 2010.

**Tabela 1: Taxa média de disciplina partidária por governo e de sucesso do Executivo (1989-2010)**

<b>Governos</b>	<b>Taxa média de Disciplina partidária (%)</b>	<b>Sucesso do Executivo (%)</b>
Sarney	85,67	73,8
Collor	87,19	65,9
Itamar	85,94	76,1
FHC	89,06	78,7
FHC II	90,69	74,4
Lula	89,67	79,1
Lula II	90,46	67,1

Fonte: Banco de dados do Legislativo do Cebrap

Como fica evidente, desde as mudanças constitucionais ocorridas em 88, o Brasil conta com elevadas taxas de disciplina partidária e de sucesso do Executivo. Todos os governos apresentam taxas superiores à 85% de disciplina. A média para o período também é elevada, atinge os 88,42%. No que diz respeito as taxas de sucesso na aprovação da agenda do Executivo os dados também chamam a atenção: em todos os governos a média é superior aos 65%, sendo que a média para o período é de 73,58%. Logo, é preciso aqui fazer uma importante consideração: se o presidencialismo brasileiro era visto como um sistema ingovernável e fadado ao fracasso por possuir incentivos para uma ação mais individualistas, as altas taxas de disciplina partidária e sucesso do Executivo aqui apresentadas não permitem tal afirmação.

Tratando primeiro a respeito das altas taxas de disciplina, elas indicariam, assim como Cox e McCubbins (1993), Giannetti(2005), Hazan (2003) e Owens (2003) argumentaram, que os partidos políticos no Brasil desempenham o papel de organizar os trabalhos no interior da arena legislativa. Como as próprias regras do jogo organizacional no interior dessa arena estabelece: a ação mais racional dos parlamentares tomados individualmente deve ser a de agir por intermédio dos partidos. A estrutura dos trabalhos não dá margem para a atuação individual. Parlamentares, se desejam participar do jogo político, devem obrigatoriamente agir por intermédio dos seus partidos. Nas palavras dos autores Figueiredo e Limongi: “[...] os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação, isto é, quando resolvem o problema de ação coletiva que enfrentam. Reunir-se em torno de partidos é uma solução para esse problema.”(1999, p. 35).

As taxas de sucesso do Executivo também merecem destaque. Dado que era previsto que o sistema presidencialista gerasse ainda mais incentivos para a atuação individual do parlamentar, devido a separação entre os poderes, as taxas de sucesso mostrariam como o Executivo consegue o apoio dos parlamentares para a aprovação de sua agenda de políticas. E esse apoio só acontece, porque ele é estabelecido em termos partidários e têm um nome: coalizão. Os partidos que integram a coalizão de governo é justamente composta pelos partidos que estão no interior do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006; FREITAS, 2013).

Em trabalhos mais recentes Freitas (2013) e Junqueira (2015) também procuraram mostrar não só como os partidos atuam como atores unitários no interior do legislativo brasileiro, mas também como os parlamentares atuam por meio deles. Lidando com a questão do apoio que o Executivo recebe se sua base aliada, ou seja, dos parceiros da coalizão, Freitas (2013) demonstra como os partidos que integram a base aliada do governo são os responsáveis por, juntos, realizar a maioria das alterações realizadas no interior do Legislativo.

Junqueira (2015) ao analisar as alterações – medidas em dispositivos<sup>6</sup> - das Propostas de Emendas à Constituição (PEC), minucia ainda mais a questão das alterações realizadas pelos partidos da coalizão e mostra evidências fortes de como seriam os partidos quem coordenam o processo de alterações de políticas no Legislativo. Olhando para as alterações que ocorrem tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado, a autora não só mostra que os partidos que integram a base do governo é que são os responsáveis por realizar a maioria das alterações às PECs, como vai além: ela mostra que as alterações que um partido realiza na câmara dos deputados, são mantidas pelo mesmo partido no interior do Senado.

Enfim, o caso brasileiro parece se enquadrar no modelo de uma arena apresentado aqui anteriormente: os parlamentares brasileiros perceberiam que a melhor forma de obterem sucesso – seja ele eleitoral, em cargos ou em políticas – é o de agir por meio dos partidos políticos. Os partidos políticos no presidencialismo brasileiro, atuariam no sentido de coordenar as preferências diversas, resolvendo os dilemas da ação coletiva no interior do processo legislativo brasileiro.

---

<sup>6</sup> Seguindo a metodologia desenvolvida por Couto e Arantes (2009), em lugar de contabilizar o número de emendas aprovadas, Junqueira (2015) desagregou cada uma das propostas legislativas em unidades elementares, chamadas de dispositivos.

## **2.2.Emendas individuais orçamentárias: a evidência contrária a coordenação partidária no Brasil?**

Embora na seção anterior os estudos e argumentos apresentados tenham mostrado que os trabalhos no interior do Congresso brasileiro funcionam em termos partidários e que o Executivo brasileiro consegue, dessa forma, ter sucesso na aprovação de sua agenda de políticas, ainda resta a crença por parte da mídia, da população e de alguns estudiosos (AMES, 2003; PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003, PEREIRA; RENNO, 2001, 2007) de que as famosas emendas individuais orçamentárias é que estariam por de trás do sucesso do Executivo e do aparente funcionamento estável do Congresso.

Não é antes sem lógica que tal crença foi criada e é mantida. Como dito na introdução deste artigo, as emendas individuais orçamentárias carregariam consigo uma peculiaridade importante dentro de todo o processo de organização dos trabalhos no interior da arena Legislativa: o momento de sua proposição seria um dos únicos momentos em que os parlamentares conseguem e podem de fato atuar sem os seus respectivos partidos políticos. É o momento em que, de acordo com essa literatura inebriados pelos alicerces do modelo de uma arena, o parlamentar conseguiria atuar de maneira totalmente individualizada e propor as políticas de interesse para o seu eleitorado, vitais para a garantia do seu sucesso eleitoral.

Do ponto de vista do Executivo, essas emendas funcionariam como moeda perfeita de troca. O Executivo ao liberar uma emenda individual orçamentária para um parlamentar, estaria comprando o apoio do mesmo para a aprovação de sua agenda de políticas (PEREIRA; MUELLER, 2002). E o parlamentar, por outro lado, concederia seu apoio, visto que essa seria a oportunidade perfeita de conseguir angariar recursos para os seus redutos eleitorais (AMES, 2003; PEREIRA; RENNO, 2001, 2007).

O fato é que ambos os lados da argumentação foram explorados por outros autores e estudos. Sob o ponto de vista do parlamentar ao fazer uso dessas emendas seja para conquistar, seja para “premiar” seus redutos eleitorais, o que tem sido mostrado é que essas emendas não aumentariam a probabilidade do sucesso do parlamentar nas eleições seguintes (MESQUITA, 2008) e que, ao contrário do que era esperado, os parlamentares não destinam a maior parcela de seus recursos para os municípios em que eles obtiveram a maior quantidade de votos em eleições anteriores (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2015). Não haveria um padrão específico de distribuição das emendas individuais. Esses recursos orçamentários propostos pelos parlamentares e que tem como



destino os municípios nem sempre são alocadas onde o parlamentar apresentou maior quantidade de voto. A maioria dos municípios, por exemplo, incluindo também aqueles em que o parlamentar não recebeu nenhum voto, recebem, em média, apenas uma emenda e um valor muito pequeno em termos de recursos (MESQUITA et al., 2014).

Do ponto de vista da “compra” de apoio do Executivo Figueiredo e Limongi (2008) mostraram empiricamente que as emendas individuais orçamentárias seriam liberadas tanto para os parlamentares que são disciplinados em relação ao governo – parlamentares da coalizão –, quanto para os parlamentares que não são – parlamentares que não pertencem a base do governo. Além disso, os autores argumentam que o acordo dado nesses termos seria muito instável, pois tanto da parte do Executivo, quanto da parte dos parlamentares não haveria como garantir que ambos cumprirão a promessa de liberar as emendas de um lado, e votar junto com o governo de outro.

Ainda que, como demonstraram Figueiredo e Limongi (2008) os parlamentares pertencentes à coalizão de governo tenham mais recursos liberados com essas emendas, Vasselai e Mignozetti (2014, p. 843) ao realizarem testes estatísticos no sentido de comprovarem essa hipótese, chegam a conclusão de que não é possível afirmar que o Executivo faça uso desses recursos para aprovar sua agenda de políticas. Seria preciso, na visão dos autores, encontrar outras evidências empíricas capazes de sustentar esse acordo.

### **3. Coordenação partidária no orçamento brasileiro: evidências do acordo entre políticos e partidos**

Conforme mostrado nessa seção anterior, as emendas individuais orçamentárias no Brasil parecem não corroborar com o argumento de que o Executivo utilizaria essas emendas como “moeda” de troca para aprovar sua agenda de um lado e atender as demandas particularistas dos parlamentares de outro. Contudo, dado que os políticos são indivíduos racionais, qual seria a lógica de atuação desses parlamentares no momento de proposição dessas emendas individuais?

Para Figueiredo e Limongi (2005, 2008, 2009), dado o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário, a lógica das emendas individuais seria menos localista e mais ligada às preferências e programas priorizados pelo governo (Figueiredo & Limongi, 2005). Logo, ao analisar as emendas individuais, seria preciso levar em consideração não só o destino, em termos de localidade, que elas assumem, mas também as restrições e o controle que o Executivo detém sobre a proposição dessas emendas. É

certo que a Constituição prevê ao Executivo a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas áreas de políticas importantes. Porém, mais importante que essas prerrogativas seriam as limitações impostas ao poder de emenda do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; SILVA, 2012).

Isso significa dizer que o controle do governo sobre o processo de elaboração de emendas ao projeto da LOA está associado ao fato de que os parlamentares, tomados individualmente, somente podem propor emendas em programas e ministérios definidos previamente como prioritários pelo governo. E se, por sua vez, o parlamentar deseja ver sua emenda executada, é necessário que ele leve em consideração as prioridades e políticas definidas pelo governo dentro do processo orçamentário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

Estabelecido que o sistema político brasileiro é conhecido como um presidencialismo de coalizão, tem-se que o Executivo seria constituído não só pelo partido do presidente, mas também pelos demais partidos que integram a base de apoio do governo. Assim, seria razoável supor que ainda que os legisladores busquem benefícios concentrados para seu eleitorado, as regras do jogo decisório, na medida em que limitam as possibilidades de atuação dos parlamentares, podem tornar essa tarefa impossível. E, nesse caso, parlamentares terão que buscar outras formas de se diferenciar perante o eleitor. E o apoio à realização de políticas formuladas por uma coalizão pode ser uma dessas alternativas (CHEIBUB, 2007).

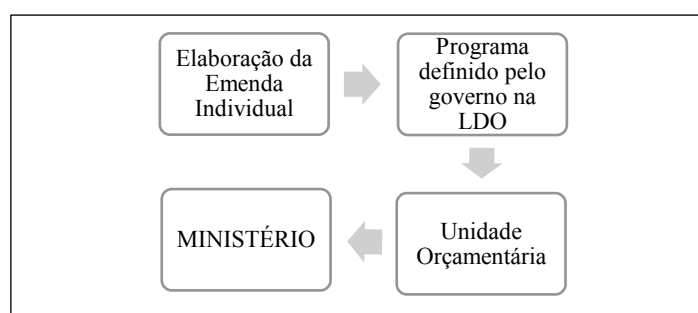
Dito isso, o que procuro mostrar adiante é que os parlamentares pertencentes as coalizões de governo escolhem atuar por meio de seus partidos políticos até no momento, posto pela literatura, em que sua atuação não só deveria, como também poderia ser livre dos impedimentos e influência dos partidos políticos. Não estou com isso negando que os atores políticos são estejam interessados em fazer e realizar políticas para o seu eleitorado, muito pelo contrário. Acredito que parlamentares querem e devem realizar tais políticas, o eleitorado que os elegeu espera por isso. Contudo, o que busco aqui argumentar é que eles agem estrategicamente, por meio de seus respectivos partidos políticos, para atingir esse fim.

### **3.1.Dados e metodologia**

Com a finalidade de demonstrar as evidências de que há coordenação partidária no orçamento brasileiro, sobretudo na fase de elaboração das emendas individuais foram

coletadas todas as emendas individuais aprovadas por deputados federais de 1995 até 2010, período este que cobre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva. Também foram coletados os destinos dessas emendas ainda no interior do processo de alteração do projeto da Lei Orçamentária (LOA). Como as regras determinam, os parlamentares devem obrigatoriamente escolher um ministério de destino para alocar os recursos nos quais eles têm direito anualmente. A figura 1 adiante resume brevemente o destino que essas emendas devem percorrer no interior da LOA

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



Fonte: Elaboração própria a partir das informações de Giacomoni (2012)

Adiante os dados que serão aqui apresentados irão mostrar a possível estratégia que os parlamentares que compõem os partidos da coalizão adotam ao destinar os recursos em emendas individuais. A escolha sobre os parlamentares da coalizão, em um primeiro momento, é dada, pois espera-se observar que como parte da estratégia para sua sobrevivência política, parlamentares pertencentes a base do governo destinem maior parcela de seus recursos provenientes das emendas individuais para os ministérios que seus respectivos partidos controlam no Executivo. Isso evidenciaria que os parlamentares adotam uma estratégia para garantir seu sucesso eleitoral, mas que essa estratégia, sobretudo, seria dada em termos partidários.

Em um primeiro momento serão apresentados dados descritivos que procuram mostrar se de fato os parlamentares pertencentes a coalizão destinam a maior parcela de seus recursos para os ministérios controlados por seus respectivos partidos. As principais variáveis usadas para demonstrar tal relação são:

1. **Porcentagem de recursos:** indica qual a porcentagem em relação ao total de recursos que o parlamentar apresentou em emendas individuais<sup>7</sup> para os ministérios passíveis de receberem emendas individuais<sup>8</sup>;
2. **Mesmo Partido:** Variável *dummy* que indica se o parlamentar pertence (igual a 1) ou não pertence (igual a 0) ao mesmo partido que controla a respectiva pasta ministerial para qual o parlamentar destinou recursos.

Na segunda etapa será apresentado um primeiro modelo, ainda em desenvolvimento e aprimoramento, de regressão linear simples (OLS), cuja finalidade é a de adicionar variáveis de controle ao fenômeno que me proponho a investigar nesse artigo. O modelo basicamente é definido por:

$$y = \alpha + \beta_{x_1} + \beta_{x_2} + \beta_{x_3} + \beta_{x_4}$$

Onde:

$y$ = **Saldo**, variável contínua que indica a parcela (medida em proporção) do valor aprovado que o parlamentar possui e que foi destinada para um ministério.

$x_1$ = **Mesmo Partido**, variável *dummy* que indica se o parlamentar pertence ao mesmo partido que o do ministro;

$x_2$ = **Profissão do parlamentar**; variável categórica que indica a profissão do parlamentar.

$x_3$ = **Comissão permanente**<sup>9</sup>, variável categórica que indica a qual comissão permanente o parlamentar pertence na Câmara dos Deputados. Essa seria uma variável a ser usada como *proxy* do interesse que o parlamentar pode ter por áreas de políticas específicas;

$x_4$ = **Recursos ministério**, variável contínua que indica o total em recursos que o ministério tem aprovado na LOA para iniciar o ano orçamentário;

### 3.2. Resultados

---

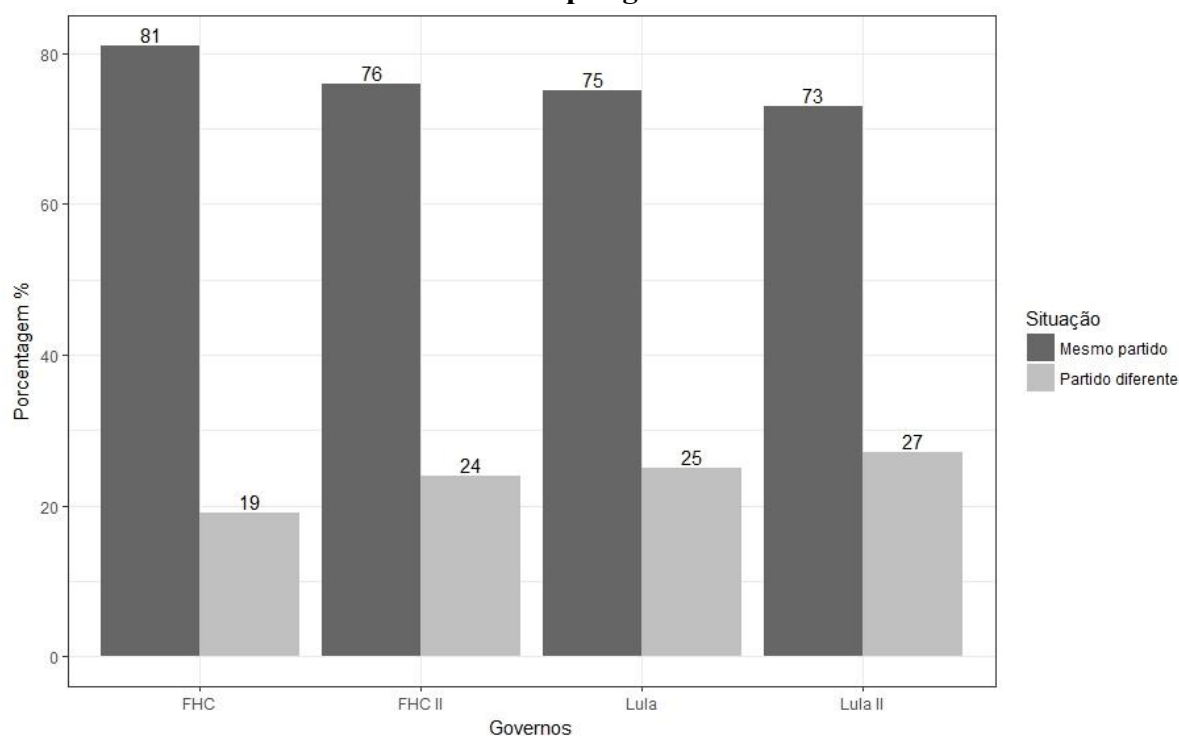
<sup>7</sup> No anexo apresento a tabela com o limite de quantidade e valores que cada parlamentar pode apresentar por ano em emendas orçamentárias.

<sup>8</sup> Nos anos de 2004, 2006 e 2007 o Ministério da Saúde foi desconsiderado das análises. Nesses anos, os parlamentares deveriam obrigatoriamente, de acordo com o parecer preliminar elaborado pelo relator geral da proposta orçamentária, destinar valores fixos para o ministério da saúde. Por este motivo optou-se por retirar esse ministério das análises, uma vez que é tirado do parlamentar a livre -escolha/opção por um ministério.

<sup>9</sup> Agradeço a aluna e bolsista Ana Beatriz Bexiga Dutra que gentilmente me forneceu os dados usados em sua pesquisa de iniciação científica sobre a composição das comissões na Câmara dos Deputados.

Um dos primeiros passos para verificar se os parlamentares de fato destinam a maior parcela dos recursos disponíveis em emendas individuais para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos foi observar o montante que cada deputado individualmente procurou enviar para esses ministérios. O gráfico 1 abaixo apresenta a média por governo da parcela de recursos com emendas individuais que cada parlamentar destinou para os ministérios controlados pelos mesmos partidos que os deles e para os ministérios controlados por diferentes partidos.

**Gráfico 1: Média da porcentagem de recursos que cada parlamentar destinou aos ministérios por governo**



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Siga Brasil

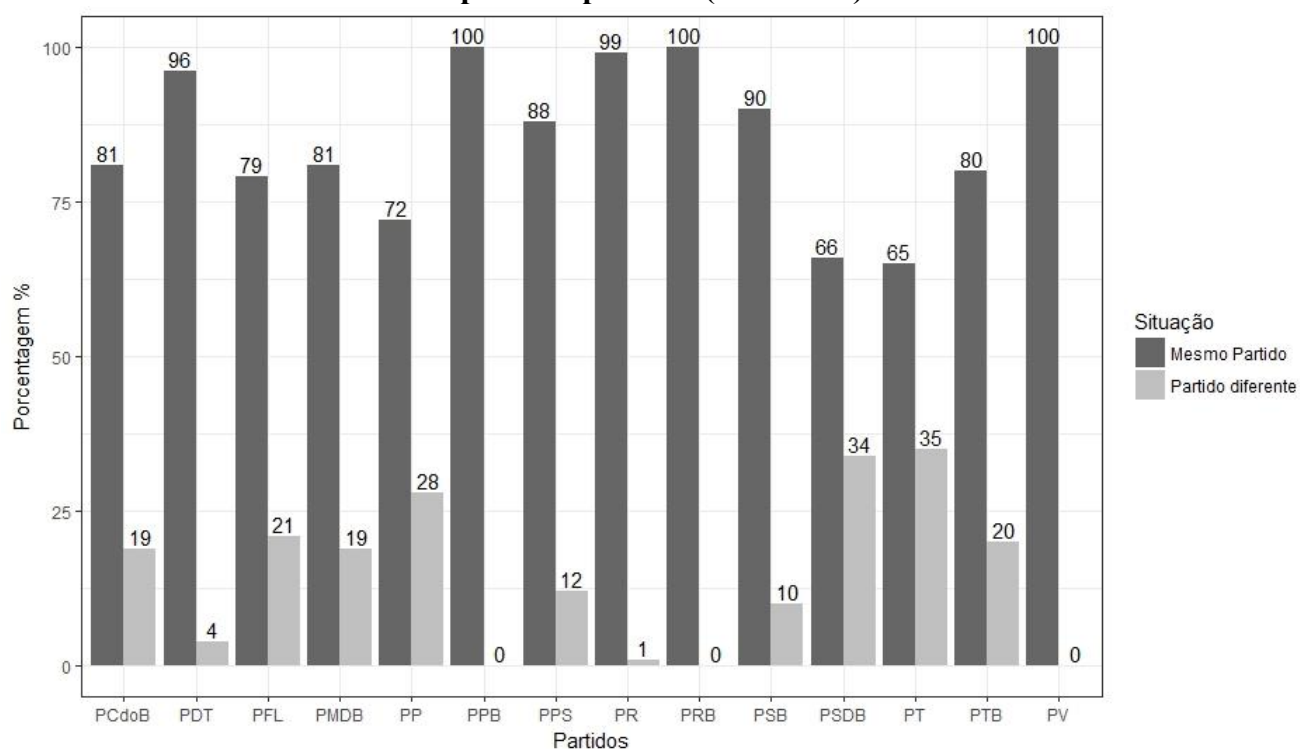
Como é possível observar, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a média de recursos que os parlamentares pertencentes a base do governo destinaram para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos foi de 81%. Isso significa afirmar que cada parlamentar em média destinou 81% dos seus recursos disponíveis em emendas individuais orçamentárias para os ministérios controlados pelo partido ao qual pertenciam. Em média 19% dos recursos foram destinados para outros ministérios, controlados por outros partidos. Durante o segundo mandato de FHC o mesmo padrão se repete, sendo que a média de recursos destinados

para os ministérios de mesmo partido passa a ser de 76% e para outros ministérios de 24%.

O mesmo pode ser observado durante o primeiro e segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ainda entre os anos de 2003 e 2006 a média de recursos que cada parlamentar destinou para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos foi de 75%, contra 25% que foram destinados, em média, para outros ministérios de partidos diferentes. No segundo mandato esses números quase não sofrem alterações: os parlamentares destinaram, em média, 73% da parcela de seus recursos para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos, ao passo que os ministérios controlados por partidos diferentes receberam 27%.

Essa seria uma primeira evidência que mostra como os parlamentares optam por agir, até mesmo no momento de sua atuação mais individual dentro do Congresso, por intermédio de seus partidos políticos. De maneira resumida o que o Gráfico 1 acima mostra é que os parlamentares procuram destinar a maior parcela de seus recursos com emendas individuais para os ministérios controlados por seus respectivos partidos. Adiante, apresento no gráfico 2 como os parlamentares de cada um dos partidos da base do governo procuraram distribuir suas parcelas de recursos de acordo com o controle dos ministérios. Seria possível esperar um comportamento diferente dos deputados de acordo com o partido político? Seria possível observar esse comportamento em todos os partidos ou somente em alguns deles?

**Gráfico 2: Distribuição da parcela de recursos para os ministérios de acordo com os partidos políticos (1995-2010)**



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Siga Brasil

Os dados apresentados no gráfico 2 não deixa dúvidas: destinar a maior parcela de seus recursos para os ministérios controlados pelos mesmos partidos parece ser uma estratégia adotada por todos os parlamentares que compõem a base do governo. Os casos que mais chama a atenção são o caso do PPB, PRB, PR e PV em que os parlamentares destinam, em média, 100% dos seus recursos para os ministérios controlados pelos seus respectivos ministérios. PDT e PSB também ganham destaque: a média de envio de recursos para seus ministérios é de 96% e 90%, respectivamente.

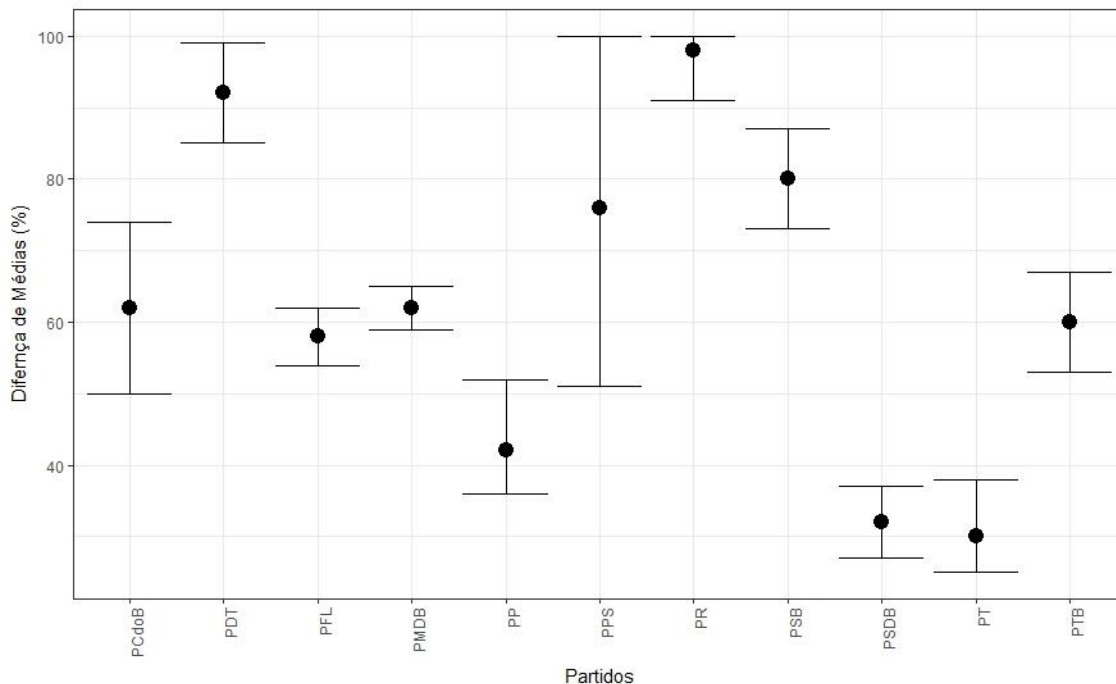
Entre os partidos em que os parlamentares destinam mais de 80% , em média, de seus recursos para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos estão: o PCdoB, o PMDB, o PPS e o PTB. Na faixa dos 70% têm-se ainda o PFL com uma média de 79%, e o PP com 72%. Os únicos partidos que ficam mais abaixo da média geral que é de 85%, são os parlamentares do PT e do PSDB. Enquanto os parlamentares do PT destinam, em média, 65% dos seus recursos para os ministérios controlados pelo seu próprio partido, a média dos parlamentares do PSDB é bem próxima a essa e atinge os 66%.

Ainda que os dados apresentados no gráfico 2 também apontem para a evidência de que os parlamentares procuram seguir uma estratégia partidária, dado que em todos os partidos integrantes da base de governo os parlamentares destinam a maior parcela de seus recursos para os ministérios controlados por seus partidos, seria possível argumentar que o tamanho dos partidos esteja influenciando nos resultados dos dados apresentados anteriormente.

Dessa forma, para não restar dúvidas dos resultados apresentados acima, foram realizados testes de médias para cada um dos partidos levando em consideração a divisão entre os recursos destinados para os ministérios controlados pelo mesmo partido e para os ministérios controlados por partidos diferentes do partido que o parlamentar apresenta. A hipótese nula ( $H_0$ ) testada foi a de que a média entre esses dois grupos, para cada partido, seria igual a zero. O que significaria afirmar, caso a hipótese não seja rejeitada, que não há diferença entre as parcelas de recursos que os parlamentares destinam para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos e por partidos diferentes. A hipótese alternativa ( $H_a$ ) a ser trabalhada nesse caso é a de que a diferença entre as médias dos dois grupos para cada um dos partidos é diferente de zero. O que em termos práticos, caso  $H_0$  seja rejeitada, significa afirmar que de fato há uma diferença significativa entre os recursos que são alocados para os ministérios de mesmo partido e para os ministérios de partidos diferentes.

O gráfico 3 adiante apresenta os intervalos de confiança para cada um dos testes de médias realizados com cada um dos partidos políticos pertencentes a base do governo. De modo a não rejeitar  $H_0$  esperava-se que o intervalo de confiança, para cada um dos partidos, passasse pelo ponto zero. Contudo, não é o que é possível de ser observado com os intervalos de confiança calculados abaixo. Em nenhum caso, para nenhum dos partidos, o intervalo passa pelo ponto zero. Isso revela não só que podemos rejeitar  $H_0$ , como também afirmar que há uma diferença significativa na escolha do parlamentar entre destinar recursos para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos e destinar emendas para ministérios controlados pelos demais partidos.



**Gráfico 3: Intervalos de confiança dos testes de diferença entre médias**

Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap e Siga Brasil

Ainda que os dados desta seção apresentem evidências de que os parlamentares agem estrategicamente de acordo com seus partidos políticos, a simples escolha por enviar os recursos para os ministérios que seus partidos controlam não é suficiente para realizar uma afirmação de tamanha força. O que procuro fazer adiante, ainda de maneira muito preliminar, é usar um modelo de regressão linear simples (OLS) para controlar o efeito de outras possíveis influências sobre a escolha da estratégia de destinar recursos para ministérios específicos.

Ainda que os dados caminhem no sentido de corroborar o argumento de que os parlamentares escolhem estrategicamente os ministérios em termos partidários, outros fatores como a profissão que o parlamentar possui, bem como o interesse por determinada área política ou até mesmo o fato de um ministério possuir mais recursos alocados pelo Executivo podem ser fatores que influenciem o parlamentar a tomar sua decisão. Adiante a tabela 2 apresenta os resultados para cada uma das variáveis nos modelos de OLS testados.

**Tabela 2: Resultados dos modelos de OLS testados**

	Modelo (1)	Modelo (2)	Modelo (3)
	Saldo	Saldo	Saldo
Mesmo Partido	162861.1*** (8,61)	174888.0*** (5.43)	151753.5*** (4,69)
Comissão		-16644.1*** (-13,46)	-16379.8*** (-13,27)
Profissão		390.8 (1.78)	409.6 (1.87)
Recursos Ministério			0.0000369*** (6.46)
_cons	851347.7***	1073690.5***	1010309.8***
N	8886	8886	8886

t statistics in parentheses

\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Como é possível observar, nos três modelos testados a variável *Mesmo Partido* apresenta não só resultados estatisticamente significativos, como também apresenta um impacto substantivo significativo. De acordo com o terceiro modelo, em que todas as variáveis de controle são incorporadas e mantidas constantes, quando o parlamentar pertence ao mesmo partido que o ministério de destino de sua emenda, isso causa um aumento de 152 mil reais no valor que o parlamentar irá destinar para o ministério.

Ao contrário do que era esperado, as *Comissões* nas quais o parlamentar faz parte no interior da Câmara dos Deputados, apesar de ser estatisticamente significativa, apresenta um impacto negativo nos dois modelos em que ela é testada. O que significa afirmar que o parlamentar pertencer a uma comissão de um assunto político específico diminui em aproximadamente 16 mil reais o valor a ser alocado por um parlamentar em um ministério. A *Profissão* do parlamentar, também incorporada nos modelos 2 e 3 também parece não ter efeito, além de não ser estatisticamente significativa.

Por fim, a variável *Recursos Ministério* que considera o montante total de recursos que o Executivo aloca no ministério no início do ano orçamentário apesar de ser estatisticamente significativa, não apresenta grandes efeitos sobre o valor a ser alocado em um determinado ministério. Parlamentares poderiam fazer o cálculo político e adotar a estratégia de mandar suas emendas para os ministérios com maior volume de recursos, na esperança de que isso aumente suas chances de sucesso na execução de seus recursos, mas aparentemente não é o que acontece. No entanto, cabe aqui destacar que novos testes ainda devem ser feitos levando-se em consideração uma possível interação entre as

variáveis *Mesmo Partido e Recursos Ministério*. É racional e lógico supor que os parlamentares podem escolher, dentre os ministérios controlados pelos seus partidos, aqueles que detêm maior quantidade de recursos.

### **Conclusão e próximos passos**

De forma geral, o objetivo desse artigo foi o de mostrar as evidências da coordenação partidária e do acordo firmado entre os políticos e seus respectivos partidos em um dos momentos postos pela literatura como ausente da presença dos partidos e da atuação livre e desimpedida do parlamentar. Com as emendas individuais orçamentárias o parlamentar conseguiria agir individualmente, sem precisar do seu partido, na adoção de sua estratégia de levar recursos para suas clientelas eleitorais.

Como foi possível de observar, esse artigo trouxe evidências que mostram e corroboram o argumento de que até mesmo nesse momento de atuação individual os parlamentares agiriam de forma partidária. Parlamentares usariam como estratégia destinar a maior parcela de seus recursos para os ministérios controlados pelos seus respectivos partidos. Isso evidenciaria não só um apoio as políticas produzidas pelos partidos políticos no interior da coalizão de governo, como também demonstraria que os parlamentares, no interior da arena orçamentária, também reconhecem que sua melhor estratégia de atuação deve ser por meio dos partidos políticos. Os dados apresentados anteriormente não se deixam enganar: parlamentares fariam uso dos partidos políticos como estratégia principal para a proposição de suas emendas.

No entanto, reconhecendo que é possível se argumentar que os parlamentares só agem dessa forma aparentemente coordenada pelos partidos porque reconhecem que nesses ministérios é que suas emendas terão mais chances de serem executadas, esse trabalho ainda terá como próximos passos: (i) investigar o destino das emendas dos partidos que não pertencem a base aliada do governo. Caso a hipótese da coordenação partidária esteja correta, espera-se encontrar que os parlamentares da oposição pertencentes a determinado partido, destinem juntos seus recursos para ministérios específicos. (ii) investigar o que acontece quando há a troca do controle partidário nos ministérios. Espera-se, novamente de acordo com o argumento aqui proposto, que os parlamentares pertencentes ao partido sigam também a mudança de ministério. E, por fim, (iii) incorporar outras variáveis de controle nos modelos aqui propostos.

## Referência Bibliográfica

ALDRICH, J. H. **Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America**. [s.l.] University of Chicago Press, 1995.

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

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

ANDRÉA JUNQUEIRA MACHADO. **Coordenação Interpartidária no legislativo brasileiro: superando os desafios institucionais**. . In: V SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. São paulo, Brasil: 2015

ARANTES, R.; COUTO, C. Uma Constituição Incomum. In: CHIARAMONTE, J. C. (Ed.). **A Constituição de 1988: passado e futuro**. [s.l.] Editora HUCITEC, 2009.

BOWLER, S. Parties in Legislatures: Two Competing Explanations. In: DALTON, R. J.; WATTENBERG, M. P. (Eds.). **Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies**. [s.l.] The Oxford Handbooks, 2002. p. 157–179.

CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. **The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence**. [s.l.] Harvard University Press, 1990.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. D. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.

DANIELA GIANNETTI, M. L. Party cohesion, party factions and legislative party discipline in Italy. 2005.

DOWNS, A. **Teoria Econômica da Democracia, Uma**. [s.l.] EDUSP, 1999.

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. [s.l.] UFMG, 2006. p. 77–84.

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

FIRPO, S.; PONCZEK, V.; SANFELICE, V. The relationship between federal budget amendments and local electoral power. **Journal of Development Economics**, v. 116, p. 186–198, set. 2015.

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

HAZAN, R. Y. H. S. Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation. **The Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 4, p. 1–11, 21 dez. 2003.

LAMOUNIER, B. Estrutura Institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. DO (Ed.). **O Brasil e as Reformas Políticas**. [s.l.] José Olympio, 1992.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993.

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

MAYHEW, D. R. **Congress: The Electoral Connection**. [s.l.] Yale University Press, 1974.

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

MESQUITA, L. et al. **Emendas Individuais e Concentração de Votos: uma análise exploratória**. . In: IX ENCONTRO DA ABCP. Brasília, Brasil: 2014

MÜLLER, W. C.; STRØM, K. (EDS.). **Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions**. Cambridge England ; New York: Cambridge University Press, 1999.

OLSON, M. **THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION**. [s.l.] Harvard University Press, 1965.

OWENS, J. Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts. **Journal of Legislative Studies**, v. 9, n. 4, p. 12–40, 1 jan. 2003.

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

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

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 2, p. 133–172, 2001.

PEREIRA, C.; RENNO, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 664–683, dez. 2007.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, v. 40, n. 3, 1997.

SCHATTSCHEIDER, E. E. **Party government...** [s.l.] Transaction Publishers, 1942.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. The Institutional Foundations of Committee Power. **The American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85–104, 1987.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Positive Theories of Congressional Institutions. **Legislative Studies Quarterly**, v. 19, n. 2, p. 149–179, 1994.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. [s.l.] Cambridge University Press, 1992.

STEPAN, A. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. **Estudos Avançados**, v. 4, n. 8, p. 96–107, abr. 1990.

VASSELAI, F.; MIGNOZZETTI, U. G. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados**, v. 57, n. 3, p. 817–853, set. 2014.

WEINGAST, B. R.; SHEPSLE, K. A.; JOHNSEN, C. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. **Journal of Political Economy**, v. 89, n. 4, p. 642–664, 1981.

## Anexo

**Tabela: Quantidades e Valores das Emendas Individuais  
1996 - 2011**

Ano LOA	Quantidade de Emendas	Limite de Valores
1996	20	1,5 Milhões
1997	20	1,5 Milhões
1998	20	1,5 Milhões
1999	20	1,5 Milhões
2000	20	1,5 Milhões
2001	20	1,5 Milhões
2002	20	2 Milhões
2003	20	2 Milhões
2004	20	2,5 Milhões
2005	20	3,5 Milhões
2006	20	5 Milhões
2007	25	6 Milhões
2008	25	7 Milhões
2009	25	8 Milhões
2010	25	12,5 Milhões
2011	25	13 Milhões

Fonte: Pareceres Preliminares da Lei Orçamentária Anual

**Tabela: Composição partidária das coalizões no Brasil de acordo com a LOA  
(1996-2011)**

Ano LOA	Coalizão Presidente	Partidos da Coalizão
1996	FHC I 1	PSDB - PFL - PMDB - PTB
1997	FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
1998	FHC I 2	PSDB - PFL - PMDB - PTB - PPB
1999	FHC I 3	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2000	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2001	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2002	FHC II 1	PSDB - PFL - PMDB - PPB
2003	FHC II 2	PSDB - PMDB - PPB
2004	Lula I 1	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PDT - PPS - PV
2005	Lula I 2	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PV - PMDB
2006	Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
2007	Lula I 3	PT - PL - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP
2008	Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
2009	Lula II 1	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB
2010	Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB
2011	Lula II 2	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB

Fonte: Adaptado (FIGUEIREDO, 2007)