

# ALOCAÇÃO DE RECURSOS E PROCESSO DECISÓRIO PARLAMENTAR - OS PROJETOS DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS NO ORÇAMENTO FEDERAL

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt<sup>1</sup>

Paper apresentado à Mesa *Executive-Legislative Relations in Brazil*, do X Congresso Internacional da Brazilian Studies Association (Brasília/DF, 23/07/2010)

## RESUMO

O artigo discute a alocação de recursos orçamentários pelo Congresso Nacional, por meio da análise dos valores dos projetos de transportes rodoviários nos Orçamentos da União do período entre 2002 e 2007. Identifica as linhas gerais das hipóteses da motivação parlamentar para alocação orçamentária presentes na literatura, agrupadas em duas concepções básicas enfrentadas em torno ao parquialismo. Em seguida, confronta as alterações efetuadas pelo Congresso ao projeto de orçamento do Executivo com as duas grandes linhas de pensamento sobre o parquialismo. Para isso, comparam-se os valores médios dos projetos em dois momentos da peça orçamentária - quando do recebimento pelo Congresso da proposta oriunda do Poder Executivo e quando da aprovação final da lei orçamentária anual – com o fim de avaliar o efeito líquido da intervenção parlamentar em relação ao porte dos respectivos projetos a serem executados no exercício considerado. Os dados são organizados basicamente por meio de recursos gráficos que potencializem a análise exploratória. A partir desta base empírica, dialoga-se com as hipóteses formuladas na literatura, com vistas a identificar a possível convergência das evidências obtidas com as conclusões amplas dos modelos mais gerais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento público; função alocativa; parquialismo; motivação parlamentar.

## ABSTRACT

This study describes the resource allocation processes by the Brazilian national Parliament, focusing on the amount of road transportation earmarks included in the annual federal budgets for fiscal years 2002 to 2007. We display the general framework of the main lines of thought who fight in the literature over the issue of pork barrel as a major rationale to legislators in budget allocation decisions. We then try to assess the congruence between parliamentary earmarking decisions and the two main hypotheses on pork barrel. To do so, we compare the average earmark values in two stages of the budget bill – the initial budget proposal that comes from the Executive branch, and the budget law approved each year by the Legislative branch – aiming at assessing the net effect parliamentary intervention may have had as to the size of the projects to be financed and executed along the year. Data will be displayed basically along graphical features that may enhance their potential for exploratory analysis. From that empirical starting point, we set a dialogue with mainstream assumptions in the relevant literature, so as to locate possible convergencies between present evidence and the broader conclusions from more comprehensive models.

**KEYWORDS:** Public budget; allocative functions; pork barrel; legislator's rationale.

---

<sup>1</sup>Consultor de Orçamento do Senado Federal e professor da Universidade do Legislativo Brasileiro. Contato: fernandomrb@hotmail.com. O autor agradece a orientação de Leany Barreiro Lemos em todo o percurso que levou a este artigo.

## 1 – INTRODUÇÃO

O padrão das interações Executivo-Legislativo no âmbito federal brasileiro inclui, entre outros pontos cruciais, o processo de elaboração do Orçamento da União (PALERMO, 2000; PEREIRA & MUELLER, 2003; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008; REZENDE *et alii*, 2003; BEZERRA, 1999). As relações entre Poderes na aprovação e execução do orçamento são vistas na literatura sob uma pronunciada clivagem. Uma vertente aponta que a estrutura de incentivos eleitorais que se oferece aos parlamentares induz estes agentes a dedicarem-se à captura de clientelas eleitorais estreitas (de base geográfica ou setorial), o que se materializaria na proposição de emendas ao projeto do Executivo que realocariam a despesa da União de bens públicos nacionais para bens privados de natureza localista ou paroquial. Visão oposta afirma não ser possível atribuir ao Congresso uma vocação localista ou paroquial em suas iniciativas; em sua versão mais taxativa, sustenta que as agendas de preferências entre Executivo e Legislativo basicamente coincidem, reflexo da distribuição dos partidos (ou dos grupos de poder significativos neles inseridos) segundo linhas horizontais tanto no Legislativo quanto ocupando postos nos gabinetes de coalizão. Desta forma, não haveria uma “agenda do Executivo” que pudesse ser “distorcida” pelo Congresso, pois os mesmos interesses e agentes formam a agenda em um e em outro (além do que a noção de “privilégio aos interesses regionais” não pode ser extraída dos dados orçamentários devido a sérias imprecisões metodológicas).

Este trabalho observa o *output* final do processo decisório legislativo, por meio da análise da distribuição de valores entre os projetos da área de transportes rodoviários contemplados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no período entre 2002 e 2007. Esta distribuição é avaliada a partir dos valores médios dos projetos em dois momentos da peça orçamentária: quando do recebimento pelo Congresso da proposta oriunda do Poder Executivo e quando da aprovação final da lei orçamentária anual. Esta base empírica é então explorada para verificar pontos de coincidência com as conclusões teóricas acerca da motivação parlamentar e, especificamente, acerca da prevalência de raciocínios paroquialistas, discutindo-se a cada aspecto relevante dos dados se a constatação reforça posições que

vêm no Congresso brasileiro motivações eminentemente paroquialistas ou, ao contrário, aquelas que relativizam tal posição<sup>2</sup>.

## 2 – “PAROQUIALISMO, ENXADA E VOTO”<sup>3</sup> NA DIMENSÃO ORÇAMENTÁRIA

### 2.1) *Paroquialismo como construção teórica*

No modelo subjacente ao desenho da maior parte das pesquisas sobre a matéria, baseado no comportamento racional dos agentes<sup>4</sup> (LEMOS, 2001), os legisladores maximizam seus benefícios via eleição a determinados postos políticos de sua escolha<sup>5</sup> – suposto de caráter mais geral, que não depende de juízo valorativo sobre o altruísmo das motivações dos incumbentes<sup>6</sup>. A sobrevivência política (mediante a reeleição ou o acesso a outros cargos eletivos de interesse imediato do parlamentar) torna-se assim o objetivo dominante dos congressistas (ARNOLD, 1991, *apud*. FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999:196). Por outro lado, como desicores sobre o gasto público, os parlamentares protagonizam o fenômeno do *common tax pool*<sup>7</sup>: a desvinculação entre os que se beneficiam de uma determinada política que atende diretamente a um subgrupo restrito (setorial ou regional) e aqueles chamados a pagá-las por meio do fundo geral de impostos. Os beneficiários pagam apenas uma fração do custo total do que

<sup>2</sup> Este trabalho é uma síntese dos principais resultados de pesquisa mais abrangente sobre este objeto, disponível em Bittencourt, 2008.

<sup>3</sup> Seja-nos permitida a paráfrase, como homenagem, a uma das obras pioneiras na abordagem frontal das vinculações entre práticas clientelísticas, autoritarismo e a manutenção da estrutura político-institucional conservadora no Brasil (cf. LEAL, 1975).

<sup>4</sup> Entendida aqui racionalidade como “racionalidade instrumental” e, posteriormente, como “racionalidade limitada” – na qual a decisão torna-se um compromisso entre um problema e as condicionantes da situação enfrentada pelo decisor. (SIMON, 1957, *apud* MÉNY & THOENIG, 1992:157). Os modelos aqui tratados não seguem as linhas mais radicais da escolha racional *tout court* (LEMOS, 2001:564), mas antes a perspectiva neo-institucionalista segundo a qual as decisões dependem simultaneamente da preferências dos atores e das “regras e procedimentos institucionais”

<sup>5</sup> Estamos afirmando “eleição a cargos de sua escolha”, e não “reeleição”, à diferença da clássica assimilação da sobrevivência política à reeleição (portanto, no mesmo cargo), conhecida de forma familiar como “a conexão eleitoral”. Esta associação tem origem norte-americana e baseia-se no funcionamento das instituições daquele país (ARNOLD, 1991, *apud* FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999:196. e MAYHEW, 1974, *apud* SAMUELS, 2000:481; *apud* AVELAR & CINTRA, 2007:154-155). Esta noção vem sendo fortemente desafiada, tanto em caráter geral (por exemplo, para países que simplesmente vedam a reeleição como México e Costa Rica - SAMUELS, 2000:482, ou para toda a América Latina, LLANOS, 2007:193), mas também e especificamente para o caso brasileiro (SAMUELS, 2000). Segundo esta nova visão, os cargos legislativos não seriam uma opção permanente para o político brasileiro, mas apenas “pontos de passagem” para cargos no Executivo (federal ou subnacional), os quais trariam mais vantagens à sua carreira política. No entanto, mesmo se aceitamos esta relativização da reeleição, o fundo do argumento permanece aceitável: o parlamentar tem por objetivo uma determinada posição eleitoral (quer seja no parlamento, quer seja em qualquer outro cargo eletivo), e terá o apoio dos eleitores para conquistá-la em função de determinada conduta como parlamentar.

<sup>6</sup> Ou seja, o desejo de reeleição é compatível tanto com motivações de enriquecimento pessoal pelo uso dos poderes do cargo quanto com motivações altruístas de comprometimento com determinadas causas ou políticas. Ressalte-se que não há um juízo de valor negativo no desejo de reeleição: ao contrário, ele representa um importante mecanismo de “*accountability vertical*” (SCHACTER, 2005:23) e de controle do eleitor sobre o parlamentar.

<sup>7</sup> Formulações teóricas detalhadas do problema do *common pool* podem ser encontradas em CONGLETON & SWEDENBORG (2006, p:196) e ALBI; GONZÁLES-PÁRAMO; CASASNOVAS (1997:95; estes últimos autores denominam o fenômeno de *ilusión fiscal*)

recebem, o que faz com que os políticos que os representam tendam sistematicamente a superestimar o benefício social líquido desse tipo de política pública focalizada. Este fenômeno tem reflexo direto no problema pesquisado, na medida em que reforça eventual tendência do parlamentar para priorizar recursos para localidades de seu interesse eleitoral mais imediato (REZENDE *et alii*, 2003:56; LIMA & MIRANDA, 2006:344).

A combinação da motivação pela sobrevivência política com o problema de *common pool* permite visualizar o que seria por excelência o instrumento de ação parlamentar: o projeto *pork barrel*, no qual

*Primeiro, os benefícios são alocados a uma circunscrição geográfica específica suficientemente pequena para permitir que um único parlamentar seja reconhecido como o responsável pelo benefício. Segundo, os benefícios são entregues de uma forma tal a conduzir os eleitores beneficiários à idéia de que o parlamentar influenciou esta alocação. Terceiro, os custos resultantes do projeto estão largamente disseminados [entre todos os contribuintes], ou de alguma forma ocultos da percepção dos contribuintes.*<sup>8</sup>

Sendo o benefício concentrado formulado em termos geográficos, a identificação do “benfeitor” que interessaria ao legislador seria obtida pela destinação de recursos federais a obras na localidade (ou “distrito”, ou “paróquia”<sup>9</sup>) em que esse representante pretende obter votos – eis então o conceito de “paroquialismo” que nos ocupa como síntese de um aspecto da prática política cuja ocorrência se vai examinar<sup>10</sup>.

## 2.2) A visão “paroquialista”

O Legislativo brasileiro contemporâneo tem sido visto pelas lentes da disjuntiva clássica entre um grupo de “corretores, cuja atividade se resumia a transferir recursos públicos para benefício de suas

<sup>8</sup> ELLWOOD & PATASHNICK (1993:23; tradução e grifos nossos). A definição também é mencionada em PIRES JÚNIOR (2006:86).

<sup>9</sup> Os termos são utilizados entre aspas pela sua conotação metafórica ou ilustrativa. Para efeitos de análise formal, o distrito de um parlamentar federal corresponde a todo um Estado ou ao Distrito Federal. No entanto, a acepção de “distrito” aqui utilizada é a da “base eleitoral geograficamente definida” de um determinado parlamentar, em analogia ao funcionamento de sistemas distritais uninominais (p. ex., SANTOS & MACHADO, 1995:13 *apud* PIRES JÚNIOR, 2006:87).

<sup>10</sup> Tendo em vista este objetivo, deixamos deliberadamente de utilizar a noção mais complexa de “clientelismo”, que abrange mais dimensões que apenas a regional (cf. NUNES, 1997:26-29; PALMEIRA, 1999:14-18; em caráter mais abrangente de uma teoria geral do funcionamento do clientelismo como tal, BAHIA, 2003) - menções a “clientelismo” serão apenas aquelas constantes de eventuais citações literais dos autores referenciados. De igual modo, fica fora do escopo deste estudo a hipótese que associa os projetos aprovados diretamente ao interesse em receber retribuições econômicas por parte dos potenciais fornecedores contratados (SAMUELS, 2002:845; PIRES JÚNIOR, 2006:88; BEZERRA, 1999:244-252). Isto se faz necessário porque nosso objeto de análise (o porte dos projetos de investimento de transportes) não permite extrair qualquer inferência acerca dos interesses dos respectivos fornecedores de obras e serviços, ao menos sem que se façam hipóteses apriorísticas que vinculem projetos maiores a interesses de algum tipo determinado de empresa ou fornecedor, hipóteses estas que não localizamos sequer na literatura que sustenta a hipótese do “trading pork for money”.

clientelas políticas” (AMORIM NETO & SANTOS, 2002:92) e um baluarte imobilista no qual “a maioria dos seus integrantes se dedicava à defesa dos setores arcaicos e agrários da sociedade, vetando qualquer tentativa de modernização econômica e social” (AMORIM NETO & SANTOS, 2002:92). Consenso dos dois lados da contenda é o caráter fragmentário e localista da estrutura partidária (“As preferências políticas agregam-se mais em termos estaduais e municipais e se produz um aglutinamento de grupos políticos - que atravessa os partidos - em prol de interesses estaduais”. PALERMO, 2000: 526). Nesta linha de pensamento, os incentivos paroquiais gerados pelo sistema eleitoral de lista aberta para a Câmara tornariam mais interessante aos candidatos<sup>11</sup> uma estratégia de voto personalizado em detrimento dos programas e das imagens partidárias. Esta personalização da estratégia levaria os candidatos a tentar capturar clientelas eleitorais estreitas (de base geográfica ou setorial) nos respectivos estados, tendo por principal recurso político a promoção de medidas que canalizem benefícios para essas clientelas restritas.<sup>12</sup>

Trabalhos com esta inclinação teórica vêm sendo feitos para o Congresso já sob o regime da Constituição de 1946 (SANTOS, 1995A; 1995B). Na vigência da Constituição de 1988, AMORIM NETO & SANTOS (2002) argumentam no sentido de uma certa inconclusividade dos dados para indicar uma predominância das motivações paroquialistas na produção legislativa do Congresso (entre 1985 e 1999), indicando porém que esta hipótese não pode ser refutada. PEREIRA & MUELLER (2002; 2003) tentarão demonstrar que a manutenção de uma coalizão é objetivo do Executivo, alcançado a um custo relativamente “barato” exatamente por meio da barganha estratégica em torno das alocações orçamentárias, fragmentando a alocação orçamentária em função dos interesses individuais dos parlamentares.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> E subsequentemente aos parlamentares, na condição de candidatos à reeleição ou à assunção de novos cargos.

<sup>12</sup> AMES (1995, 2001); CAREY & SHUGART (1995); e MAINWARING (1999), além de outros compilados em PIRES JUNIOR (2006: 87-88).

<sup>13</sup> O foco no “custo de governar” estaria representado por AMES (2001) e MAINWARING (1999), que enfatizam a dificuldade presidencial em contornar os vetos de grupos fragmentados no Congresso, o que imporia um alto custo em termos de clientelismo e fisiologismo para o apoio parlamentar às políticas do Executivo. PEREIRA & MUELLER (2002:266) refutam a associação entre uma configuração de governo de coalizão (com vários partidos dividindo os poderes de decisão e de veto) e um elevado “custo de governar” (entendido como o déficit orçamentário decorrente de um nível maior de despesas fiscais destinadas a atender a um número maior de interesses), apontando dados quantitativos que indicariam ao contrário custos baixos.

Já BEZERRA (1999: 42-46; 262-265) busca a lógica da atuação do parlamentar federal em relação ao Orçamento da União na percepção do próprio parlamentar<sup>14</sup>. Segundo esta percepção, a instituição legislativa possuiria dois âmbitos de atribuições: o primeiro deles “nacional”, relacionado à produção de normas e políticas gerais para todo o país, visto como “primordial” e consagrado na Constituição. Este âmbito (que recebe a primazia das homenagens formais) termina porém por ter menor peso, do ponto de vista da definição do bom desempenho parlamentar, ante o papel de representação estrita dos interesses regionais (estados, municípios e eleitorados específicos). O parlamentar vê a si próprio como “obrigado”, pelas expectativas do eleitor, a dedicar-se mais à “defesa” da região (busca de recursos e benefícios federais específicos) do que a fins supostamente mais “nobres” ou voltados à função legislativa por excelência.

O critério de avaliação dos parlamentares pelo eleitorado - tal como percebido e expresso pelos primeiros com a mais reiterada convicção - é então o da capacidade que têm de “fazer alguma coisa” (intermediar obras e recursos federais) pelos municípios<sup>15</sup>. Tendo em vista o caráter autorizativo do orçamento, este papel de intermediação junto à União concretiza-se em dois momentos básicos, o da elaboração do Orçamento (abertura de dotações orçamentárias que autorizem a destinação dos recursos ao município de interesse) e o da execução (ação de intermediação junto às agências executoras do orçamento para que os valores autorizados sejam realmente gastos)<sup>16</sup>, sendo de pouca valia a atuação parlamentar tradicional (elaborando projetos de lei, discutindo no plenário e em comissões etc.). Para fazer chegar então estes benefícios perceptíveis ao eleitor, o parlamentar tem que tecer uma vasta rede que começa na obtenção do recurso federal e passa pela integração das lideranças políticas locais (em particular, os prefeitos) em uma vinculação nominal a ele próprio. Esta rede de relações políticas, as

---

<sup>14</sup> Sob a perspectiva da antropologia: “[...] sobretudo, mas não apenas, a construção da análise a partir do modo como as pessoas que participam do exercício da política concebem sua experiência.” (BEZERRA, 1999:11)

<sup>15</sup> Naturalmente, nenhum parlamentar é “obrigado” a corresponder a alguma expectativa. A *rationale* para que o faça é exatamente a hipótese de motivação pela sobrevivência política. O interesse em eleger-se (para o mesmo ou outro cargo de interesse) faz com que parlamentares valorem suas ações presentes em termos das repercussões que teriam na decisão de voto de seus eleitores nas próximas eleições, e a sua percepção disseminada é a de que essa repercussão será função do volume de benefícios de caráter particularístico que conseguir captar de maneira perceptível ao eleitor (estudos contemporâneos confirmam que, em populações rurais, a concessão de voto a um candidato tem sido uma forma de retribuir “favores” ou “serviços” recebidos, sendo a política nesse contexto “um saber fazer que se objetiva em favores e obras” PALMEIRA, 1996, *apud* BEZERRA, 1999:46; 263).

<sup>16</sup> No mesmo sentido - a relativa fragilização do poder parlamentar em função da natureza autorizativa do orçamento - cf. SANTISO (2007:148; 163).

“*bases eleitorais*”, é o que irá traduzir as ações de intermediação do parlamentar em votos na próxima eleição. A estas razões utilitárias juntam-se também as convicções expressas pelos parlamentares acerca da própria natureza da representação política (BEZERRA, 1999:47-48).<sup>17</sup> MESSEMBERG (2002, pp. 106-108), ao estudar o que chama de “elites parlamentares” (grupos seletos de parlamentares de especial poder de influência nas decisões do Poder Legislativo), corrobora indiretamente a importância do papel da proposição de benefícios ou melhorias para regiões específicas para os parlamentares. Ao descrever que no grupo minoritário<sup>18</sup> de parlamentares de “elite” essa busca de benefícios representa uma proporção muito menor de sua atividade legislativa do que significa para os demais parlamentares, evidencia que os laços do parlamentar “comum” com o seu eleitorado e as “bases”, para fins de decisão de voto, são exatamente as trocas de favores de que os integrantes da “elite” procuram distanciar-se.

PEREIRA & MUELLER (2002) sustentam empiricamente a hipótese de que o Executivo trocaria estrategicamente a aprovação e execução de emendas de parlamentares por apoios em votações, no período 1998-2000. O custo desta negociação para o Executivo, *a contrariu sensu*, seria muito “barato”, pois os investimentos não alcançam dois por cento da despesa total no período examinado (1998-2001<sup>19</sup>), e as emendas parlamentares não alcançam além desse grupo de despesas (e mesmo assim apenas uma parte dele).<sup>20</sup> BEZERRA (1999:72; 78) também observa a ocorrência geral de *pulverização* dos recursos públicos, “ou seja, a distribuição, por inúmeras obras, de parcelas de recursos muitas vezes insuficientes para a conclusão dos projetos”, equivalendo portanto a uma fragmentação de natureza quantitativa da alocação.

---

<sup>17</sup> No mesmo sentido da auto-percepção valorizando ao extremo o papel de “obtenção de recursos” para as respectivas regiões, um *survey* com parlamentares de Argentina, Brasil e Chile (inclusive sendo este último, um estado unitário), cf. NOLTE, 2007, p. 117

<sup>18</sup> Estimado em 47 parlamentares (MESSEMBERG, 2002:146), em um universo de 81 senadores e 513 deputados federais.

<sup>19</sup> Com uma pequena elevação para 2,4 % em 2001. REZENDE *et alii* (2003, pp. 64) apresentam uma série distinta, mas igualmente limitada, para o investimento orçado e executado entre 1995 e 2002, a valores entre um mínimo de 3,2 % em 1999 e um máximo de 5,7 % em 1995.

<sup>20</sup> Pereira & Muller estimam que que 18 a 25 % do total alocado em investimentos provenham de emendas . Corroborando a pequena parcela relativa de recursos manejada pelo Congresso na alocação orçamentária, limitada às despesas de capital, cf. SANTISO (2007:148).

### 2.3) A visão “anti-paroquialista” e a “coincidência de agendas”

Corrente oposta, tendo por eixo o trabalho conjunto de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi<sup>21</sup>, afirma não ser possível atribuir ao Congresso uma vocação exclusivamente localista ou paroquial em suas iniciativas, refutando que o apoio legislativo seja trocado pela liberação de verbas orçamentárias. Isto porque uma barganha dessa natureza dependeria do pressuposto de que parlamentares e Executivo teriam agendas próprias e divergentes, implementada uma a expensas de outra – os legisladores (homogeneamente à caça de políticas distributivas) em conflito com um Executivo que seria “o único ator político a considerar o interesse geral.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008:151)

Sustentam, ao contrário, que os programas privilegiados por ambos os poderes são os mesmos, as políticas executadas são as mesmas defendidas por legisladores e membros do Executivo. Concorre para isso que as coalizões no presidencialismo brasileiro seriam mecanismos transversais, pelos quais os mesmos grupos<sup>22</sup> ocupam posições no Executivo e um determinado número de cadeiras legislativas. Neste sentido, a própria agenda do Executivo é resultado de barganhas protagonizadas pelos mesmos grupos que irão discuti-la dentro do Legislativo<sup>23</sup>. Ao conceder a um determinado grupo ou partido a nomeação para um ministério ou órgão executivo, o presidente confere a esse grupo não só o bônus imediato (ganhos imediatos e diretos que os cargos proporcionam), mas também o ônus e bônus de formular e implementar as políticas do novo ocupante (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008:153 <sup>24</sup>): o grupo passa a “possuir” a política em tela, com o correspondente encargo de defendê-la também no Legislativo.

LEMOS (2001) verifica que nas proposições legislativas<sup>25</sup> predominam propostas de benefício difuso: são mais freqüentes aquelas que não fazem referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades

---

<sup>21</sup> A despeito da ampla produção desses dois autores acerca do tema, dialogamos com suas proposições a partir de seu mais recente trabalho publicado - FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008 - tendo em vista que eles próprios atribuem a esta última pesquisa o caráter de síntese final das conclusões dos trabalhos anteriores (atribuem aos trabalhos anteriores o caráter de “resultados parciais” - FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2003; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005 - ou de “partes da pesquisa” - LIMONGI & FIGUEIREDO, 2001A; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2001B; cf. FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, respectivamente pp. 9 e 10).

<sup>22</sup> Rigorosamente, o texto citado fala de “partidos”, mas o argumento é geral o suficiente para abrigar a possibilidade de existência de “grupos” ou “facções” dentro de partidos (e.g., bancadas estaduais sob a liderança de governadores; agrupamentos ligados por lealdade pessoal a determinado “cacique” político; etc.).

<sup>23</sup> No caso do Executivo, ocorre ainda um jogo adicional e crítico representado pela barganha macroeconômica tradicional *guardian-spender* (cf. DAVIS; DEMPSTER; WILDAWSKY, 1966) entre os titulares dos órgãos de gasto e as autoridades econômicas centrais em torno do montante total da despesa.

<sup>24</sup> Responsabilidade “setorial” que é particularmente forte no presidencialismo, onde escasseia a responsabilidade coletiva do gabinete.

<sup>25</sup> Neste caso, propostas de produção de normas jurídicas *stricto sensu* em educação e saúde, de iniciativa de parlamentares, entre outubro/1988 e dezembro/1994.

(benefícios difusos) do que aquelas cujo âmbito de beneficiários é concentrado em um determinado grupo, região ou empresa. Também a forma prioritária de concessão dos benefícios na legislação proposta pelos parlamentares é a regulatória (deliberação voltada normas gerais e regras procedimentais), não a transferência direta de renda, patrimônio ou recursos da União. Os resultados mantêm-se ao longo do espectro de filiação partidária, bem como independentemente da origem regional do proponente<sup>26</sup>. Levanta algumas explicações possíveis para os resultados: por um lado, o limitado escopo de atuação do Legislativo na transferência de recursos<sup>27</sup>, levando parlamentares à concentração na zona de menor risco de medidas regulatórias que apenas “marcam posição”; de outro, uma segmentação da atividade legislativa em diferentes “arenas horizontais” que corresponderiam cada uma a diferentes instrumentos e diferentes objetivos<sup>28</sup>, sendo a arena examinada (a de proposições de lei) apenas uma delas - ou seja, o componente paroquialista que não deflui da arena da feitura de leis pode estar inserido em outras arenas fora de seu modelo analítico.

Conclui que, se o Legislativo acolhe-se voluntariamente a um determinado perfil institucional (com hipertrofia do Executivo e com baixa capacidade de aprovação de suas propostas legislativas) nada autorizaria a inferência de que isto ocorreria em função de uma barganha - com quem quer que seja - de poder por benefícios, não corroborando a lógica do comportamento paroquialista.

Empiricamente, FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) expõem alguns resultados relativos ao período entre 1996 e 2001 em que sustentam a inexistência de alocação de recursos em ações não previstas pelo Executivo. Enfatizam a convergência das emendas parlamentares com as áreas já priorizadas pelo Executivo (saneamento e saúde), com a diferença que este tende a deixar em aberto na proposta orçamentária a cidade ou região de aplicação dos recursos, enquanto a emenda individual tipicamente especifica tal destino. Até mesmo esta conclusão - a princípio favorável a concepções paroquialistas -

---

<sup>26</sup> Contrariando inclusive o argumento clássico de Celso Furtado (FURTADO, 1969; FURTADO, 1986:40 e 65-66) de que parlamentares das regiões Norte e Nordeste estariam associados à defesa intransigente do *status quo* do poder regional por via das transações de interesses.

<sup>27</sup> Por não deter poderes de iniciativa orçamentária nem *expertise* na formulação de políticas alocativas (o que geraria efeitos cruzados macroeconômicos que seriam julgados como desastrosos pelos eleitores).

<sup>28</sup> A arena propositiva (que é objeto da pesquisa); a arena administrativa (no interior da instituição parlamentar); a arena orçamentária, não analisada pela pesquisa e *locus* por excelência da transferência de recursos; a arena da fiscalização e controle; por fim, as arenas envolvendo a tramitação de dois tipos de proposição que têm regras e dinâmicas específicas: as medidas provisórias e as propostas de emenda constitucional.

seria questionável, uma vez que o indicador de regionalização das dotações é muito pouco confiável, não permitindo distinguir com precisão onde o recurso é aplicado. E mesmo que este local de aplicação fosse identificado precisamente, recusam a possibilidade de conclusões firmes, pois “em última análise, todo gasto é local”: gastos locais podem estar conectados intrinsecamente a políticas nacionais definidas pelo governo central. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008:127)<sup>29</sup>.

A convergência setorial das alocações entre Legislativo e Executivo é por igual sustentada em REZENDE *et alii* (2003:69-70; 73-74): se os programas privilegiados são os mesmos (transporte, saneamento, saúde), diferem quanto à regionalização: o Congresso aloca uma proporção maior de recursos ao nível municipal, e menos aos níveis nacional ou regional.

### **3 – O QUE DIZEM OS ORÇAMENTOS: TRANSPORTE RODOVIÁRIO , 2002-2007**

#### ***3.1) Aspectos metodológicos***

Nosso levantamento empírico abrange todos os projetos de investimento em transportes rodoviários dos Orçamentos da União entre 2002 e 2007, totalizando 2714 projetos<sup>30</sup>. Os resultados são segmentados em dois grandes eixos: o exercício a que se refere o orçamento (2002 a 2007), e a situação da peça orçamentária. Esta se classifica em “PLOA” e “Autógrafo”, correspondendo respectivamente ao Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para exame e aprovação, e ao texto da Lei Orçamentária que é finalmente aprovada pelo Legislativo e enviada ao Presidente da República para sanção (não incluindo as eventuais modificações decorrentes de vetos do Presidente).

Nos transportes rodoviários, em particular, as diferenças de valor de projetos têm significado especial: os investimentos desse setor são necessariamente obras específicas de grande vulto, geograficamente

<sup>29</sup>Este viés na classificação dos dados é que seria responsável pelas constatações das emendas como fator localista e de dispersão: o Executivo registra dotações globais para programas que propiciam gastos locais, sem indicar o município (adiando a definição do local para uma fase administrativa de execução do orçamento); o parlamentar destaca uma parcela desses recursos, dentro do mesmo programa, para aplicação em um determinado município. REZENDE *et alii* (2003:71-73) coincidem na insuficiência dos dados de regionalização, embora não quanto à assertiva de que “todo gasto é local”.

<sup>30</sup> A metodologia completa e os conjuntos de dados originais estão disponíveis em Bittencourt (2008). Em todas as tabelas e gráficos em que foram utilizados valores deflacionados, estes foram trazidos a valores de R\$ de 2007, utilizando o INCC/FGV de janeiro dos respectivos anos. O deflacionamento foi aplicado uniformemente a todos os valores de um determinado ano, e portanto sua utilização não altera as medidas de dispersão e distribuição relativa dentro desse mesmo ano. Os dados originais foram coletados no Sistema SIGA Brasil do Senado Federal, segundo as seguintes especificações: programações das Esferas Fiscal e Seguridade Social, com ações orçamentárias apresentando Grupo Natureza de Despesa 4 e 5 (desde que inseridas em classificação funcional-programática que simultaneamente contenha a Subfunção: 782 – Transporte Rodoviário e não contenha o programa “0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS”).

únicas, suscetíveis de serem aceleradas ou retrasadas mas insuscetíveis de implementação parcelada ou fragmentária em pequena escala (como seria, por exemplo, a compra e distribuição de ambulâncias, ou a construção de poços artesianos). Logo, reduzir o tamanho médio de uma carteira de projetos significa necessariamente dispersar os recursos, pois não há como “fatiar” uma obra para levá-la para outro lugar (sendo a redução de seu volume financeiro uma indicação precisa da sua não-conclusão ou continuidade em ritmo mais lento).

Desde logo, é preciso questionar um pressuposto metodológico de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008:117): o de que a concentração de recursos para o transporte rodoviário (em detrimento de outras políticas públicas) seria um indicador de um comportamento não-localista ou não-paroquialista, porque “os principais programas beneficiados, como a construção e a remodelação de estradas, são bens públicos típicos”. Ora, ainda que se possa admitir dentro de certos limites que estradas são bens públicos<sup>31</sup>, o paroquialismo não representa um *trade-off* entre bens públicos e privados, mas uma associação dos produtos do orçamento público (sejam eles bens públicos ou privados) a um determinado parlamentar com bases geográficas. Então, se um parlamentar aloca recursos a uma estrada (bem público) que passa em distrito cujo benefício quer obter, em função da localização no mencionado distrito e em detrimento de outra estrada em outro local, está agindo de acordo com o padrão paroquialista – ainda que esteja votando em favor de um bem público.

### **3.2) Resultados empíricos – a “Modalidade de Aplicação”**

Uma primeira observação derivada da distribuição agregada do gasto refere-se à “Modalidade de Aplicação”, classificação orçamentária da despesa que indica a responsabilidade pela aplicação dos recursos. Claro está que os gastos examinados são, por definição, realizados em estradas federais. A existência no orçamento de modalidade de aplicação que não seja a “Aplicação Direta” pela União para um determinado projeto significa apenas que essa obra em alguma estrada federal será executadas por

---

<sup>31</sup> No sentido econômico estrito (STIGLITZ, 1999:80).

Estados e Municípios mediante repasse federal dos recursos correspondentes instrumentalizado por convênios (ou que esta responsabilidade ainda não está definida<sup>32</sup>).

Quanto a esta distribuição de responsabilidades, existe uma tendência dos parlamentares a reduzir, no investimento rodoviário, a parcela de projetos para a qual o orçamento indica dever ser executado diretamente pelo próprio governo federal, ampliando em troca a parcela voltada para convênios com Estados e Municípios, ou mesmo a modalidade “A definir” que não faz qualquer apreciação sobre o ente que virá a executar a despesa: De fato, as propostas orçamentárias do Executivo contêm uma proporção de no mínimo 86% de despesas na modalidade “Aplicações diretas”, enquanto os Autógrafos reduzem esta proporção para valores entre 74 % e 89 %, ampliando de forma proporcional a participação das modalidades de execução via Estados e Municípios e chegando a introduzir a modalidade “A definir” em níveis não desprezíveis (entre 3 % e 6 %).

Tabela 1 - DISTRIBUIÇÃO POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002/2007

*Valores em percentuais*

	PL						AUTÓGRAFO					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>30 - TRANSF. A EST. E AO DF</b>	13,34	6,05	0,10	0,02	0,00	1,31	19,71	19,41	12,81	6,20	7,12	9,45
<b>40 - TRANSF. A MUNICÍPIOS</b>	0,11	0,00	0,00	0,00	0,23	0,11	0,81	1,31	0,78	0,77	1,54	1,46
<b>90 - APLIC. DIRETAS</b>	86,55	93,95	99,89	99,97	99,77	98,58	74,51	73,21	83,32	89,04	85,57	86,39
<b>99 - A DEFINIR</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,96	6,08	3,09	3,98	5,77	2,70

*Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil*

Estes dados respaldam as ponderações de BEZERRA (1999:78) no sentido de que a alocação entre modalidades de aplicação representa um indício de ações paroquiais. A especificação no orçamento de que os gastos federais, aplicados em bens federais, sejam executados por meio de convênios com entes subnacionais ou mesmo sejam definidos *a posteriori* (embora existam órgãos federais encarregados da execução direta) não guarda qualquer vinculação ao conteúdo material da execução da despesa.

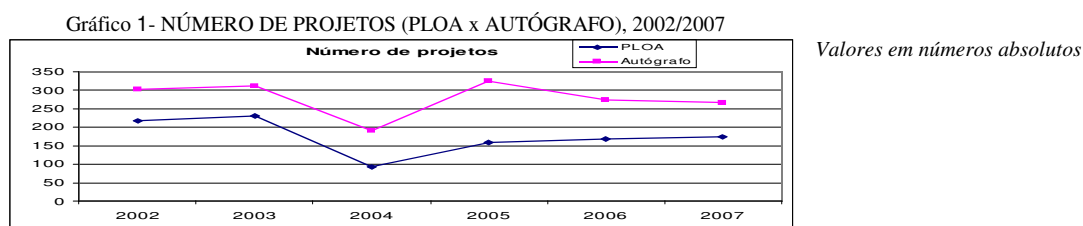
Aliás, esta a modalidade de aplicação não é sequer vinculante: a modalidade que consta da lei orçamentária pode ser modificada mediante simples ato administrativo do Poder Executivo quando da execução efetiva de cada dotação orçamentária. Para quê, então, estabelecer em lei a modalidade, se esta

<sup>32</sup> Esta modalidade “A definir” só pode constar da autorização na lei orçamentária. Quando da execução efetiva da despesa, o órgão federal responsável pela aplicação direta ou repasse dos recursos a Estados e Municípios é obrigado pela lei a registrar (na Nota de Empenho) qual é a modalidade de aplicação com que o empenho será executado.

não tem efeito vinculante sobre o executor? A única hipótese plausível é o interesse parlamentar em associar nominalmente (isto é, no discurso político) a emenda (e portanto o nome do parlamentar) à ampliação do papel estadual ou municipal, fortalecendo a associação entre a ação do parlamentar e o “fortalecimento” da rede política que está no momento a cargo da gestão do ente subnacional (que é a plataforma estratégica de sua pretensão eleitoral subsequente).

### 3.2) Resultados empíricos – o número de projetos autorizados

Passando ao exame dos projetos individualmente, vemos que o Congresso incorpora à autorização de despesa, em todos os anos e em proporção considerável, um grande número de projetos novos, não contemplados na proposta do Executivo. Tais projetos poderão ser até parcialmente coincidentes com os do PLOA (por exemplo, a especificação de um trecho menor de uma rodovia que teria recebido uma dotação do Executivo para toda a sua extensão), mas significam algum tipo de diferenciação no gasto autorizado<sup>33</sup>.



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Estes dados refutam com ênfase algumas proposições da literatura que questiona a existência do paroquialismo. FIGUEIREDO & LIMONGI (2008:130-131) afirmam inicialmente que “os programas e atividades passíveis de receber recursos por meio dessas emendas são definidos previamente. Não é possível alocar recursos a programas ou atividades não previstos pelo governo em sua proposta original”. Ora, está evidente que não só não existe vedação para que isto ocorra, mas que o acréscimo de novos programas e projetos é uma das características mais marcantes da elaboração do orçamento de transportes rodoviários<sup>34</sup>. Por outro lado, afirmam também que os programas privilegiados por Executivo e

<sup>33</sup> Se outra forma, não haveria razão – quaisquer que sejam as hipóteses de motivação - para que fossem feitas as emendas no projeto original.

<sup>34</sup> Estas afirmações são também diretamente contraditadas por BEZERRA (1999:78). De fato, não há qualquer restrição legal (mesmo na regulamentação interna corporis do processo orçamentário) que vede a alocação de recursos em obras não previstas na proposta original do Poder Executivo.

Legislativo seriam os mesmos: “[a]s agendas são complementares”, e “ao liberar as verbas definidas por meio de emendas individuais, o Executivo estaria executando sua própria agenda, à qual parte dos legisladores estaria associada politicamente” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008:151-152). Ora, os dados são taxativos em mostrar que o Legislativo aloca recursos para obras distintas das do Executivo. Caso as obras fossem as mesmas, ou se as modificações pretendidas pelos parlamentares pudessem ser obtidas por esse mecanismo de coordenação “horizontal” entre Poderes, não haveria necessidade de incluir novos projetos, muito menos nas elevadas proporções em que estes são trazidos à peça orçamentária pelo Congresso.

Uma versão “mais fraca” dessa hipótese seria a de considerar que as agendas complementares representariam simplesmente diferentes escalas de regionalização: o Executivo definiria dotações de abrangência “nacional”, “regional” ou “estadual”, enquanto o parlamentar apenas especificaria o município de origem do mencionado gasto<sup>35</sup>. Ora, no setor de transportes rodoviários, isto simplesmente não tem sentido material: o rol das obras vem bastante individualizado na proposta orçamentária (com o trecho rodoviário em que se realizam as obras, especificando no mínimo a estrada federal e o Estado a que corresponde o trecho). Portanto, ao contrário do exemplo mencionado pelos autores (o aparelhamento de unidades do Sistema Único de Saúde), o asfaltamento de uma rodovia federal no trecho que corta um determinado Estado é diferente do seu asfaltamento em apenas um município; as obras são quantitativa e qualitativamente distintas. Portanto, mesmo esta interpretação mais “fraca” da coincidência de agendas (a emenda parlamentar como um direcionamento geográfico de uma política pública mais geral) não se sustenta no setor considerado - ou, para o efeito, em qualquer setor que possua as características de especificidade dos objetos de gasto, como os que contemplem obras de infra-estrutura física como transportes ou energia.

Não vemos nenhum suporte nos dados para afirmar qualquer “coincidência de agendas” entre Executivo e Legislativo nos projetos de transporte rodoviário. Não se pode alegar também que são

---

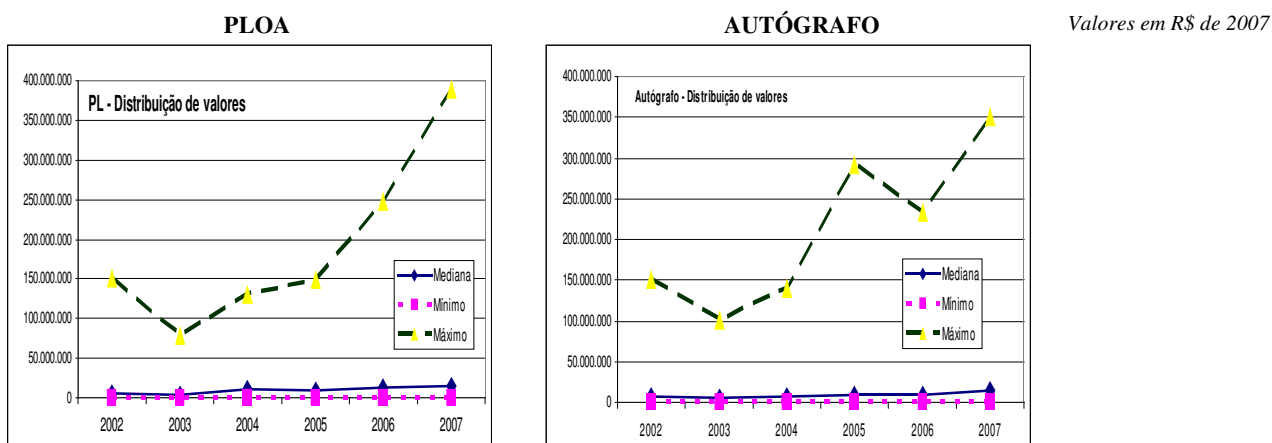
<sup>35</sup> FIGUEIREDO & LIMONGI (2008:126-127), coincidindo com REZENDE *et alii* (2003:73-74).

opostas, na medida em que a proposta do Executivo permanece em proporção substancial. O máximo que se pode dizer com os dados examinados é que são diferentes, com pontos de coincidência e divergência entre ambos os poderes - o que de per si refuta a idéia da coincidência de agendas.

### 3.3) Resultados empíricos – o valor dos projetos

Quanto à distribuição dos valores dos projetos, os números mostram uma elevada dispersão, com grande heterogeneidade da alocação de recursos a cada projeto e uma fortíssima concentração dos valores dos projetos em limites inferiores (como fica claro no gráfico abaixo) .

Gráfico 2 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Isto implica em distorção ao se visualizar o quadro total, pois um pequeno número de projetos de valor muito mais alto tem peso muito maior na caracterização agregada dos dados do que o peso que tem a maioria dos projetos que recebeu a atenção parlamentar. Por estas razões, devemos recorrer a análises mais finas da distribuição para extrair conclusões, ainda que tentativas, por meio da agrupação dos projetos em dois grandes blocos em função do porte<sup>36</sup>, estabelecendo o “corte” entre esses dois grandes grupos em R\$ 8.000.000, para fins de uma primeira aproximação<sup>37</sup>. Esta desagregação aprofunda alguns padrões sugeridos no conjunto global.

<sup>36</sup> Adicionalmente, acha-se disponível em Bittencourt (2008) a análise unificada de todo o conjunto dos dados, inclusive com a supressão estatística de outliers.

<sup>37</sup> Este critério de corte tem origem na percepção visual da “aderência” das curvas dos histogramas individuais de cada exercício, sem uma metodologia de cálculo específica. Tendo em vista o caráter exploratório da presente pesquisa e o fato de que os dois grupos cobrem toda a amplitude dos dados, este critério de desagregação tem tanta razoabilidade quanto qualquer outro.

Tabela 2 – DIFERENÇA PERCENTUAL DAS ESTATÍSTICAS (AUTÓGRAFO EM RELAÇÃO AO PLOA), SEGMENTADOS OS PROJETOS EM DOIS GRANDES GRUPOS EM FUNÇÃO DO PORTE (2002/2007)<sup>38</sup>

<b>VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000</b>						
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Média	-16,13%	-19,10%	-25,76%	-25,49%	-37,12%	-20,21%
Desvio-padrão populacional	20,52%	10,39%	24,72%	26,03%	29,36%	13,77%
Soma total do valor dos projetos	8,62%	-1,01%	107,43%	79,78%	69,49%	34,55%
Número de projetos constantes do documento (PLOA ou autógrafo)	29,51%	22,37%	179,41%	141,27%	169,57%	68,63%
<b>VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000</b>						
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Média	16,97%	13,74%	-19,95%	20,89%	-6,09%	-7,42%
Desvio-padrão populacional	0,91%	14,53%	-24,33%	43,33%	-15,74%	-27,59%
Soma total do valor dos projetos	75,46%	83,73%	32,50%	121,42%	15,28%	36,24%
Número de projetos constantes do documento (PLOA ou autógrafo)	50,00%	61,54%	65,52%	83,16%	22,76%	47,15%

*Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil*

Como se vê na tabela acima, no grupo de projetos menores que oito milhões, a média dos projetos aprovados pelo Congresso é sistematicamente inferior àquela dos projetos trazidos pelo Executivo no PLOA (em proporções significativas, de 16 % até 37 %), indicando uma maior fragmentação dos valores alocados. O desvio-padrão, já alto no PLOA, é bastante superior no autógrafo, refletindo uma variabilidade maior dos valores na carteira final aprovada: os projetos do Executivo vêm fragmentados ao Congresso, e saem ainda mais fragmentados. Verifica-se ainda uma forte ampliação dos valores totais nessa faixa, bem como uma autêntica “explosão” do número de projetos, deixando claro que o Congresso promove a inclusão de projetos preferencialmente nos estratos inferiores de valores. Já na parcela dos projetos superiores a este valor, as médias alternam-se entre um discreto aumento (indicativo de uma ação legislativa concentradora de recursos) e reduções contidas (oscilando entre 6 % e 19 %), em um quadro de muito menor fragmentação. A trajetória do desvio-padrão é bem mais instável, confirmando a extrema dispersão dos projetos dessa faixa. Aqui também eleva-se o valor total e o número de projetos, embora em menor proporção. Isto tem grande correspondência com o argumento paroquialista, na medida em que este enfatiza a dispersão da alocação parlamentar em um número maior de obras que atinja mais distritos de menor abrangência, que permitam maior visibilidade à ligação entre a imagem do parlamentar e a obra específica. É clara, portanto, a preferência marcante do Congresso por inserir projetos de menor valor no orçamento, e por alocar um valor médio menor a estes projetos do que aqueles originalmente recebidos do Executivo. Isto é consistente com as hipóteses de fragmentação de valores – e conseqüentemente de

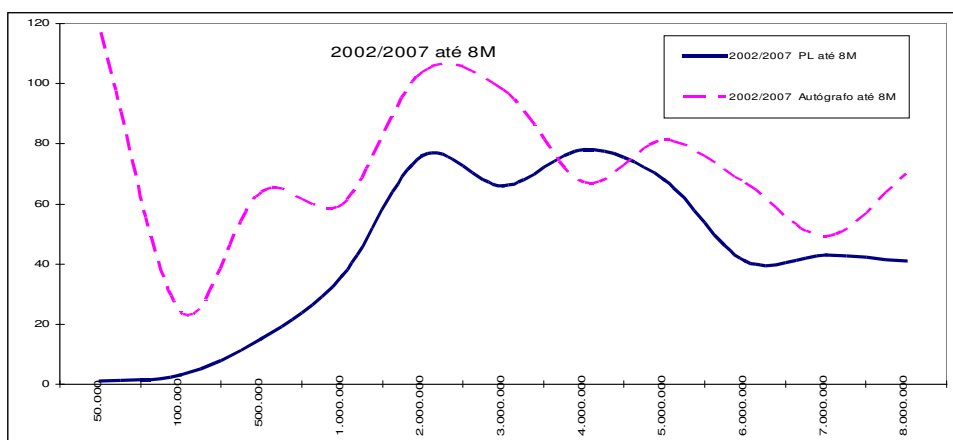
<sup>38</sup> Esta Tabela contém a variação relativa entre a estatística do PLOA e a do Autógrafo. Por exemplo, os valores de média correspondem à fórmula (Média Autógrafo – Média PLOA)/Média PLOA \* 100 %.

dispersão geográfica, por força da própria natureza das obras em transporte rodoviário – de todos os autores que vêm a lógica paroquialista como predominante.

No entanto, esta é uma visão relativa: o Congresso não recebe uma carteira de projetos de grande porte e fragmenta esta carteira em muitos projetos. Ao contrário, recebe projetos majoritariamente de valores pequenos e médios (com alguns *outliers* de muito grande porte), e apenas aprofunda este perfil fragmentário. Portanto, o papel do Congresso não é o de fragmentar/dispersar algo que veio concentrado do Executivo, mas o de fragmentar/dispersar mais o que já assim veio no PLOA.

Somadas num único gráfico as freqüências dos valores dos projetos de cada faixa de valor em todos os anos examinados (2002 a 2007)<sup>39</sup>, temos o histograma que reflete o comportamento alocativo do Congresso ao longo de todo o período, independentemente de flutuações pontuais de um ano a outro.

Gráfico 3 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, INFERIORES A R\$ 8 M (PERÍODO ACUMULADO 2002/2007)



Valores:  
Eixo vertical: número absoluto de projetos  
Eixo Horizontal: valor do projeto, em R\$ de 2007, limite superior de R\$ 8 milhões

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Focalizando os projetos inferiores a R\$ 8 milhões, vemos que na faixa inferior verifica-se uma grande aderência no formato das curvas, com os valores do autógrafo concentrando-se nas mesmas faixas daqueles constantes do PLOA, indicando que a distribuição dos valores que sai do Congresso tem formato algo similar àquele recebido do Executivo. Em outras palavras: com raras exceções, o Congresso tende a oferecer mais projetos nas faixas de valores imediatamente inferiores àquelas onde o próprio PLOA concentrava a sua distribuição.

<sup>39</sup> O histograma aqui apresentado consolida os dados de todos os exercícios (2002 a 2007) num único gráfico. Ou seja, em cada faixa de valores, soma-se o número absoluto de projetos existente em todos os anos com valores dentro da faixa. Cf. Bittencourt (2008) para os histogramas relativos a cada exercício individual.

No entanto, duas diferenças saltam aos olhos: primeiro, um relativo deslocamento à esquerda da curva do autógrafo, que revela que a distribuição de frequência dos valores do Executivo é “espelhada” na distribuição aprovada pelo Congresso com valores sistematicamente menores para cada faixa – sinalizando uma redução proporcional e aproximadamente linear do valor dos projetos recebidos - o que é compatível com a realização de “cortes lineares” no PLOA para a geração interna de recursos para as emendas parlamentares.

Em seguida, constata-se nitidamente a existência de “picos” no Autógrafo na faixa inferior a cem mil reais, inexistindo projetos desse valor no PLOA. Evidência indiscutível de que o Legislativo insere no orçamento um número muito maior de projetos de valor fracionário do que aqueles que vêm do Executivo – o que, em se tratando de projetos de transporte rodoviário, sugere que o Legislativo insere dotações orçamentárias que não correspondem ao porte de qualquer trecho ou segmento significativo<sup>40</sup>, representando tão somente “janelas orçamentárias” (dotações orçamentárias com valores simbólicos ou irreais) em grande quantidade.

Neste sentido, os dados não suportam de forma alguma a afirmação de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008:121) de que “não são aceitas emendas individuais destinadas a aportar recursos para o programa *transporte rodoviário*”, pois há que “impedir que emendas individuais sejam usadas como ‘janelas orçamentárias’, isto é, apenas dar início a obras que o governo será forçado (ou induzido) a concluir nos anos seguintes”. Ao contrário, o que se vê são números sistematicamente altos de ações na lei orçamentária que são introduzidos pelo Congresso e não podem ser considerados senão como “janelas”. Isto é uma refutação direta do corolário implícito do raciocínio acima exposto (o de que não haveria “janelas” por estarem estas vedadas), e indiretamente de seu pressuposto explícito, o de que não haveria emendas individuais em transporte rodoviário: ora, se as emendas coletivas de bancada ou comissão não têm limites de valor (e sim um número máximo de emendas a serem apresentadas), qual o interesse de seus subscritores em atribuir-lhes valores ínfimos e caracterizá-las como “janelas”? Desta forma, é pouco

---

<sup>40</sup> Dada a absoluta insuficiência desses recursos para a realização de qualquer etapa de obra rodoviária

plausível que todas as “janelas” evidenciadas sistematicamente em todos os anos estudados correspondam a emendas coletivas - que não estão sujeitas a este tipo de restrição de valor -, sendo ao contrário provável que correspondam em uma parte não-desprezível a emendas individuais que, estas sim, precisam atender a limites globais mais restritos. De fato, em todo o período examinado constatam-se numerosas emendas individuais de valor reduzido, indicando exatamente a intenção de abrir “janelas”.

Tabela 3 – EMENDAS À DESPESA - INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, 2002/2007

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	N	VM	N	VM	N	VM	N	VM	N	VM	N	VM
INDIVIDUAIS	28	85,7	36	86,8	37	44,1	37	47,8	31	46,8	8	627,5
COLETIVAS	119	48.849,9	117	53.837,7	144	58.098,3	135	64.250,4	130	53.299,9	102	74.766,2

*N = Número de emendas  
VM = Valor médio das emendas, em R\$ 1.000,00 nominais*

*Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil*

A distribuição observada reforça então a noção de que o perfil alocativo do Congresso – com a exceção já comentada da preferência por “janelas” de uma parcela dos parlamentares - não difere em essência do formato alocativo do Poder Executivo, o que pode indicar que a carteira dos projetos privilegiados pelos parlamentares tem características de distribuição interna análogas às do Poder Executivo. Aqui, uma aparente contradição: esta constatação é consistente com visão mais geral de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) de “agendas transversais” ou “complementares” sustentadas pelo mesmo grupo no Executivo e no Legislativo – visão refutada nas observações imediatamente anteriores. Por outro lado, uma outra interpretação coerente desses dados<sup>41</sup> seria a de que existe um estoque limitado de possíveis projetos rodoviários, delimitado em primeiro lugar pela própria definição das rodovias federais, que é dada por lei<sup>42</sup>; também são limitados os projetos que têm potencial para serem executados, na medida em que devem estar ao menos esboçados concretamente para que possam sair do papel<sup>43</sup>. Portanto, não existe a possibilidade irrestrita de proposição parlamentar de projetos de investimento, mas ao contrário um estoque finito de intervenções materialmente possíveis a serem defendidas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, o que favorece que suas curvas sejam próximas na forma. Em termos

<sup>41</sup> Não mutuamente excludente em relação às “agendas complementares”.

<sup>42</sup> Especificamente, o Plano Nacional de Viação e suas atualizações (BRASIL, 1973)

<sup>43</sup> Ou seja, uma dotação orçamentária que corresponda a um trecho rodoviário para o qual não haja qualquer projeto (nem sequer como esboço), elaborado quer pelo Executivo federal, quer por agências estaduais interessadas, quer mesmo por empreiteiras interessadas em um eventual contrato, não terá como ser transformada em obra, minimizando-se o potencial de benefícios políticos que o parlamentar poderia dela extrair.

da hipótese teórica da convergência de agendas, a semelhança das curvas pode ser interpretada em função da inviabilidade material de estabelecimento de uma agenda de política pública pelo Legislativo que seja senão incrementalmente distinta daquela do Executivo.

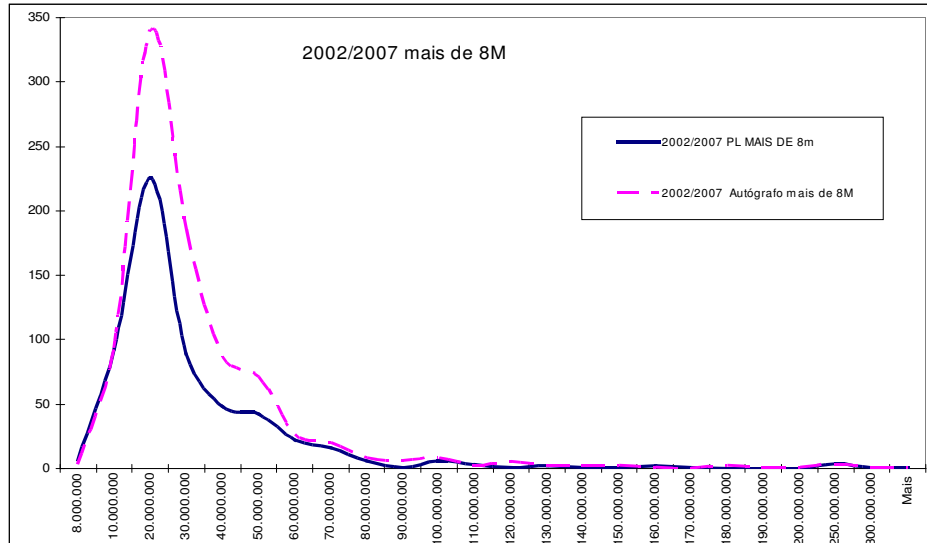
No entanto, o “deslocamento à esquerda” mostra claramente a tendência de fragmentação relativa na tramitação parlamentar, uma vez que os projetos recebidos do Executivo têm seu valor parcialmente reduzido para a realocação nos demais projetos inseridos pelo Congresso. Verifica-se um movimento inequívoco de redistribuição dos recursos do Executivo entre os novos projetos inseridos, o que corresponde da forma mais direta possível às hipóteses paroquialistas: o conjunto de parlamentares recebe uma carteira de obras e retira recursos dessas obras para introduzir alocações que favorece. Estas alocações novas, aliás, correspondem a projetos de valores menores que os valores iniciais, denotando não só uma fragmentação de recursos (portanto, como reiteradamente apontamos, uma dispersão geográfica), mas também uma distribuição em favor de obras menores<sup>44</sup>. Esta interpretação é totalmente coerente com a visão de que o parlamentar deseja associar-se individualmente a obras específicas em seu distrito, “repartindo” o orçamento na maior proporção possível em obras menores que possam ser individualizadas em localidades de seu interesse pessoal.

Já a faixa superior a 8 milhões apresenta também visível aderência entre autógrafo e PLOA, mas sem o deslocamento à esquerda. Estes valores dividem-se em dois subgrupos nítidos: um “pico” de frequência de valores entre R\$ 20 e 30 milhões, que concentra fortemente os projetos do PLOA e do autógrafo; nesta faixa, o autógrafo contém significativamente mais projetos. Acima deste valor, a superposição das curvas é praticamente contínua, indicando que o Congresso não altera em nada o perfil trazido do Executivo. Isto sugere que os acréscimos realizados nesta fase o são, na prática totalidade, por meio de projetos limitados (entre R\$ 20 e 30 milhões), sem ação parlamentar sobre projetos de maior porte.

---

<sup>44</sup> Ainda que a distribuição interna (formato da curva do histograma) dessa nova carteira de obras menores “espelhe” em grandes linhas a distribuição original.

Gráfico 4 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, MAIORES QUE R\$ 8M (PERÍODO ACUMULADO 2002/2007)



Valores - Eixo vertical: número de projetos  
Eixo Horizontal: valor do projeto, em R\$ de 2007

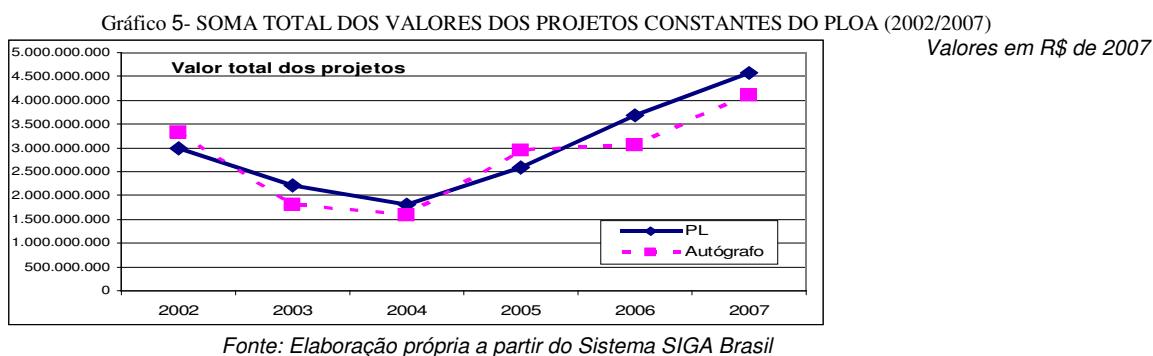
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Este segundo *cluster* de dados suscita, por um lado, a inexistência do “deslocamento lateral”: um leque de projetos acolhido pelo Congresso muito similar àquele trazido do Executivo. Isto não decorre, como se verá adiante, de um comportamento de simplesmente elevar os valores do PLOA: ao contrário, aumentos e reduções dos projetos recebidos são muito mais pronunciados que entre os projetos menores, o que indica fortes preferências alocativas próprias do Congresso. O resultado – aparentemente paradoxal – de um perfil igual de curvas tem de ser explicado por outros fatores. Entre os candidatos, temos o aprofundamento da limitação do estoque de projetos possíveis na medida em que estes se tornam maiores e mais complexos<sup>45</sup>. Temos por outro lado a possibilidade – não desprezível - de que existam outros *stakeholders* relevantes nos projetos maiores: governos estaduais, grandes empresas de construção, proprietários de terrenos urbanos caros a desapropriar, ou a cúpula dirigente do Executivo. Aí está em jogo não apenas o interesse do parlamentar individual, mas o de outros poderosos agentes de negociação política: o *output* do processo decisório tende a refletir também estas intervenções – qualquer *logrolling* passa a ser mais complexo, pois o que está em jogo é mais significativo que alguns poucos quilômetros de

<sup>45</sup> Encontrar vários projetos passíveis de implantação para pavimentar pequenos trechos entre cidades do interior para escolher é provavelmente mais fácil que encontrar o mesmo número de grandes projetos de intervenção viária de grande porte (conjuntos de viadutos; contornos e transposições metropolitanas; transposição de grandes obstáculos como rios ou montanhas).

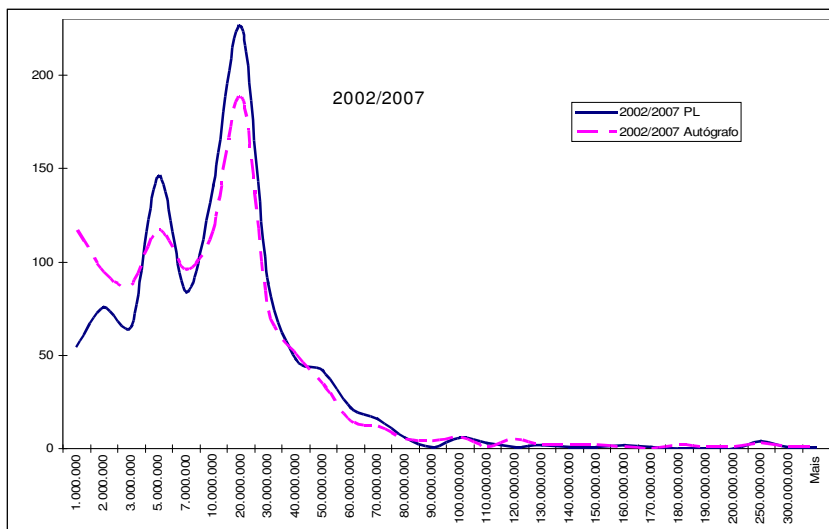
pavimentação. Outra possibilidade, esta já antevista na literatura, é o desejo do parlamentar de distribuir emendas – e aqui a lógica é a mesma tanto para emendas individuais quando para coletivas - entre o maior número de projetos possíveis para reduzir o risco de não ter dotações de seu interesse executadas. (LIMA & MIRANDA, 2006:355). Todas estas possibilidades se vêem reforçadas pela diferenciação observada entre o comportamento dos gráficos para os valores até R\$ 30 milhões e para os valores superiores: todos os raciocínios anteriores são mais intensos para um projeto de trezentos milhões do que seriam para um de apenas vinte milhões de reais.

Um segundo foco é a transformação sofrida pelos projetos que ingressaram no Congresso propostos pelo Executivo no PLOA. Por construção, o número desses projetos é o mesmo no PLOA e no Autógrafo. Já o valor total desses projetos é inferior no Autógrafo em 2003, 2004, 2006 e 2007, indicando que uma parte considerável do valor dos projetos originais é realocada pelo Congresso.



Novamente por meio do histograma acumulado no período 2002/2007, vemos de forma mais desagregada a distribuição dos valores dos mesmos projetos, antes e depois da tramitação parlamentar.

Gráfico 6 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA (ACUMULADO 2002 A 2007)



Valores - Eixo vertical: número absoluto de projetos, limite superior de 70  
Eixo Horizontal: valor do projeto, em R\$ de 2007

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Também aqui se vê a “aderência” das curvas do PL e do Autógrafo: com raras exceções, o Congresso tende a oferecer mais projetos em faixas de valores onde o próprio PLOA concentrava a sua distribuição. Esta aderência, ao contrário do apontado na seção anterior, ocorre aqui em todas as faixas, inclusive as inferiores, revelando pouca modificação dos valores relativos de cada projeto pelo Congresso. A notável exceção é o ano de 2003, que apresenta um “pico” totalmente atípico na faixa inferior, que pode ser explicado pela existência de 33 valores nulos no Autógrafo (dentro do universo de 230 projetos). Ou seja, apenas nesse exercício o Congresso usou extensamente a prerrogativa de recusar autorização a um número considerável de projetos propostos pelo Executivo - embora não se vejam razões de simples contenção fiscal, dado que foram acrescentados pelo próprio Congresso 82 novos projetos elevando em 66,79 % o montante total para transportes rodoviários<sup>46</sup>.

Passamos então ao exame da evolução dos mesmos projetos, individualmente identificáveis, ao entrarem e saírem da apreciação parlamentar. Esta circunstância nos permite utilizar um procedimento exploratório ainda mais sugestivo: a visualização das alterações de cada projeto, sintetizado em gráficos<sup>47</sup>. Para utilização deste recurso, procedemos à mesma segregação entre “pequenos” e “grandes” projetos

<sup>46</sup>É claro que uma possível hipótese a testar para esse exemplo particular de *overdrive* legislativo é a eleição de um novo presidente em 2002, proveniente da então oposição, que poderia levar a que a bancada dos partidos que o apoiaram tivesse podido atuar no período de tramitação orçamentária, após o resultado eleitoral, no sentido de reverter em nome do futuro Executivo as prioridades contidas na peça proposta pelo governante cujo mandato se encerrava.

<sup>47</sup> Neste caso, como é cada projeto individual que está sendo plotado, não é possível a agregação de todos os anos, como se fez nos histogramas das seções anteriores.

com patamar de corte em R\$ 8 milhões estabelecida ao final da seção anterior, permanecendo válidas as mesmas observações metodológicas. Os dois gráficos resultantes dessa análise, organizados na forma de “mosaico”, que confrontam individualmente os valores de cada projeto de investimento no PLOA e no autógrafo a cada ano, encontram-se no Anexo para facilidade de visualização.

Aqui a característica visual dos gráficos mostra que nos projetos inferiores a R\$ 8 milhões o Congresso tende a reduzir em uma certa proporção constante o valor dos projetos do Poder Executivo, sendo que uma parcela muito pequena destes tem seu valor aumentado ou bastante diminuído. Existe portanto um certo padrão de redução proporcional dos valores originais recebidos na proposta. Destoam deste padrão os anos de 2002 (quando ocorreram aumentos em um número maior de projetos, combinados com uma proporção de redução bastante menor nos demais) e especialmente 2003, que verificou um número ligeiramente maior de projetos aumentados e sobretudo um significativo número de projetos que tiveram seu valor reduzido a zero.

Já nos projetos superiores a esse limite de corte de oito milhões de reais, o comportamento do Parlamento é mais errático. Persiste um claro padrão de corte proporcional na maior parte dos projetos (extremamente claro em 2006 e especialmente 2004), mas os anos de 2002 e 2007 viram aumentos mais freqüentes de valor; 2003 e 2005 combinaram fortes aumentos e reduções a zero em um bom número de projetos.

Em síntese, esta exploração gráfica sugere que o Congresso promove de forma sistemática um padrão de “corte geral” nos projetos enviados pelo Executivo (o que explica o “deslocamento à esquerda” dos histogramas), mas não deixa de intervir ativamente em uma parcela significativa desses mesmos projetos, elevando seus valores ou cancelando-os em medida tal que pressupõe algum tipo de decisão de mérito sobre o objeto da dotação<sup>48</sup>. Por outro lado, a predominância do corte linear implica em que parcela majoritária dos projetos do Executivo é de alguma forma endossada pelo Legislativo, que faz sua agenda a partir dos projetos próprios que insere.

---

<sup>48</sup> Ou seja, quando o Congresso reduz a zero a dotação de um projeto, ou quando dobra o seu valor, não está praticando uma operação linear ou generalizada que se aplique a todos os investimentos indistintamente: está inequivocamente decidindo pela validade ou não de alocar recursos para aquela obra específica.

Todas as três perspectivas sob a qual se examinaram os dados nesta seção são compatíveis com a hipótese de PEREIRA & MUELLER (2002:269) segundo a qual uma parcela dos parlamentares recorre, ainda no processo de elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo, a “negociações mais ardilosas” para incluir projetos de seu interesse já no PLOA – existe uma considerável parcela dos projetos recebidos que é endossada (ainda que sujeita a uma redução proporcional), e não poucos que são mesmo aumentados, o que é perfeitamente coerente com uma visão de inserções “negociadas” com antecedência. Aliás, esta permanência significativa dos projetos é também compatível com a aceitação – em caráter parcial - da visão contrária de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) de “agendas complementares” promovidas por grupos horizontalmente vinculados no Executivo e no Legislativo. A persistência de um número grande de projetos após o escrutínio parlamentar pode conviver confortavelmente com a hipótese de que estes projetos compõem uma agenda de política pública comum a um determinado grupo que a formulou no âmbito executivo e a manteve no Parlamento. Trata-se aqui de simples não-refutação das duas proposições, sem elementos adicionais por sua plausibilidade.

Corroborar-se, por outro lado, a existência da prática disseminada do “corte geral”, sistemático e proporcional aos valores originais dos projetos enviados pelo Poder Executivo. Cada obra ou projeto tem – ou deveria ter – valores específicos, decorrentes de um determinado estudo de custos que vinculem a estimativa de gastos às dimensões da obra pretendida (que não têm, como regra, grande flexibilidade, pois uma estrada entre duas cidades não pode ser “alongada” ou “encurtada” para corresponder à disponibilidade de fundos). Ora, um corte aproximadamente linear significa uma desconsideração sistemática da fundamentação de custos dos projetos apresentados pelo Executivo, indicando que os critérios alocativos são referidos apenas à distribuição financeira dos valores dos projetos e das emendas, tendo pouca ou nenhuma correlação com os projetos em si. Isto corresponde às observações de BEZERRA (1991:87-88) de que o processo decisório dos relatores e dos próprios parlamentares prescinde de questionamentos sobre o conteúdo técnico ou econômico das decisões alocativas adotadas. Esta

constatação profundamente desabonadora sobre papel do Congresso como *locus* de decisão<sup>49</sup>, não pode ser facilmente descartada: mesmo que se admitisse, *ad argumentandum tantum*, que todas as emendas destinando recursos para novos projetos têm seu valor amparado em rigorosas planilhas de custo correspondentes à obra pretendida, não seria possível sustentar que a maioria dos projetos do Executivo encontre-se superdimensionada na mesma proporção, ou nem mesmo que a decisão de um ritmo menor de execução das obras propostas no PLOA (para realocar recursos para as obras inseridas pelos parlamentares) corresponda validamente a reduções de valor de mesma proporção em todas as obras, sejam quais sejam suas características e estágios de execução. Portanto, é inevitável aventar a hipótese, apoiada pelos dados aqui apresentados, de que os critérios decisórios adotados pela realocação de recursos procedida pelo Congresso Nacional não estão relacionados às condições concretas das obras envolvidas, prescindido de dados objetivos para avaliação de mérito quanto às decisões alocativas<sup>50</sup>.

#### **4 – CONCLUSÕES TENTATIVAS: AS MÚLTIPLAS ESFERAS DE UMA TEORIA DA AÇÃO PARLAMENTAR**

Tendo em vista os objetivos eminentemente exploratórios deste trabalho e da pesquisa que lhe deu origem podemos apenas sugerir possíveis caminhos para confirmação mais precisa da teoria. Escapamos a pretensão de refutar ou corroborar modelos de comportamento ou motivação paroquialista. A apresentação dos diferentes precursores teóricos ordenados em duas grandes vertentes - denominadas, à guisa de taxonomia mais precisa, como “paroquialistas” e “anti-paroquialistas” - objetiva organizar as hipóteses mais frequentes para que possam ser lembradas em suas linhas mais essenciais quando do exame de cada faceta dos dados levantados. Desta forma, o *nec plus ultra* de qualquer inferência é se um

---

<sup>49</sup> A inadequada orçamentação do custo de um projeto tem vastas e funestas conseqüências econômicas e sociais (vide p. ex. PETREI, 1997:396-398).

<sup>50</sup> A afirmação é feita em relação ao Congresso Nacional porque é ele o objeto da nossa pesquisa. Esta proposição não depende de modo algum da hipótese - que não fazemos - de que os valores dos projetos são dimensionados pelo Poder Executivo segundo critérios técnicos e econômicos idôneos. Um corte linear de dez ou vinte por cento no orçamento em centenas de obras suscita uma probabilidade mínima de ter sido baseada em critérios relativos à eficiência ou ao mérito técnico na condução de cada obra independentemente de ser aplicado sobre orçamentos adequadamente preparados ou sobre valores igualmente arbitrários.

determinado aspecto dos dados levantados pode ser interpretado como favorável a um ou outro sentido das interpretações sobre o paroquialismo.

É inevitável constatar que a maior parte dos pontos suscitados milita na direção favorável às concepções que vêem no comportamento parlamentar um componente significativo de motivações de corte paroquialista. Alguns cuidados, porém, são imprescindíveis ao sopesar os achados. Cuidamos aqui apenas do setor de investimentos em transportes rodoviários, com sua singular indivisibilidade de objetos de gasto; ficamos também limitados ao estudo da tramitação da lei orçamentária (não cobrindo outros meios de mobilização de recursos para a despesa tais como os créditos adicionais e extraordinários e distribuição dos pagamentos ao longo dos diferentes exercícios pelo mecanismo dos “Restos a Pagar”). Ainda assim, os confrontos das visões teóricas com os fatos estilizados suscitados sugere forças e fragilidades de cada uma, contribuindo a seu refinamento posterior.

Uma conclusão em especial, de natureza metodológica, merece ser acrescentada. A circunstância de que em vários momentos o objeto do gasto, as suas particularidades materiais como investimento em transporte rodoviário, tenham sido fator da diferenciação do achado em relação a teorias mais gerais sugere a possibilidade de que o comportamento parlamentar adapte-se aos diferentes instrumentos de que dispõe, à semelhança da hipótese de LEMOS (2001) das diferentes “arenas parlamentares”. Desta forma, é plausível que uma teoria que pretenda esboçar um “movimento geral” da motivação parlamentar tenha que inserir em suas proposições os mecanismos diferenciados de cada uma das formas de atuação do legislador. Ou seja, uma variável explicativa (tal como a “conexão eleitoral” ou o paroquialismo, por um lado, e as “agendas coincidentes” por outro) deve ser consistente com vários tipos de intervenção legislativa (na alocação orçamentária; na produção de leis; nos atos de controle), e em cada uma delas, com o conteúdo concreto dessa intervenção (no caso do orçamento, por exemplo, deve ser consistente com os principais tipos de despesas, como pessoal, custeio e investimento, e com suas finalidades definidas em relação a cada atividade governamental.

O confronto pontual das visões teóricas gerais com achados empíricos estruturados neste grau de especificidade, como se tenta construir neste trabalho, pode então vir a evidenciar forças e fragilidades em cada uma dessas concepções mais abrangentes, construindo colaborativamente subsídios para o seu refinamento e ampliação.

Por fim, a experiência da pesquisa sugere alguns pontos válidos para uma agenda da pesquisa mais ampla. Em primeiro lugar, é bastante forte a injunção de que a massa de dados disponível<sup>51</sup> tem quantidade e detalhamento suficiente para que a análise empírica possa abranger não apenas a variável (quase binária) do grau da execução de determinada coleção de dotações orçamentárias<sup>52</sup>, mas também uma série de refinamentos posteriores quanto à natureza do gasto e da política pública a ele subjacente, que podem ser feitos a partir da observação de uma série de características dos classificadores orçamentários associados a cada autorização de gasto. Desta forma, pode-se verificar não apenas o montante que foi gasto, mas muitos outros aspectos de como foi gasto esse montante<sup>53</sup>.

Além disso, o trabalho reforça o valor de combinar, como ressalta Messenberg (2002:20) “[...] procedimentos de natureza quantitativa a outros de cunho qualitativo, buscando contornar, assim, o caráter frio dos dados e acercar o universo da ação e da representação dos sujeitos envolvidos”. De fato, revelou-se extremamente sugestiva a experiência de alinhar num mesmo movimento as análises qualitativas geradas pela avaliação das experiências dos participantes do processo<sup>54</sup> com as eventuais correspondências (ou não) dessas percepções com os números empíricos resultantes dessa mesma participação: a lógica caprichosa de algumas facetas dos dados talvez não pudesse ser sugerida sem o auxílio da visão humana que está por trás deles<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup>Especialmente aquela oferecida pelo sistema SIGA Brasil do Senado Federal, que oferece dados do Orçamento da União desde 2001 e é um repositório inteiramente aberto na Internet para qualquer cidadão ou pesquisador.

<sup>52</sup>Ou seja, o desenho mais freqüente da pergunta de pesquisa como “quanto foi executado de tal programa ou ação?”, combinado ou não com outros fatores de controle (como o fato daquela dotação originar-se de emenda parlamentar)

<sup>53</sup>O que permitirá, no âmbito orçamentário, análises metodologicamente análogas à de Lemos (2001), abordando o conteúdo qualitativo do *output* parlamentar, reforçada com o vigor que permite o tratamento computacional da grande massa de dados quantitativos tipicamente contida no orçamento.

<sup>54</sup>Aqui principalmente baseadas em Bezerra, 1999.

<sup>55</sup> Esta conclusão tem origem, também, na própria experiência do autor na prática da elaboração do orçamento, que oferece outras pistas subjacentes das práticas e representações que, embora ainda não codificadas academicamente, aportam alguns *insights* essenciais para a escolha de perspectivas para leitura dos dados.

Esta última perspectiva sugere, por fim<sup>56</sup>, que o exame das deliberações parlamentares no orçamento é parte essencial de qualquer análise mais sólida do papel e funcionamento do Poder Legislativo, indicando que o Parlamento somente pode ser compreendido a contento, em sua grandeza e sua fragilidade na democracia, se examinado em suas múltiplas vertentes de espaço de debate político, de produção de leis, de fiscalização e controle<sup>57</sup> e de alocação de recursos.

---

<sup>56</sup>Na esteira da hipótese de Lemos (2001)

<sup>57</sup>“When civics textbooks describe Congress, they tend to focus on the legislative process. But the congressional power of oversight is an equally important part of effective government”. Waxman & Green (2009:145)

## 5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBI; GONZÁLES-PÁRAMO; CASASNOVAS, 2000.** Albi, Emilio; Gonzáles-Páramo, José Manuel; Casasnovas, Guillem López. *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel, 2000.
- AMES, 1995** – Ames, Barry. “Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress”. *Journal of Politics*. 57(2), p. 324-343.
- \_\_\_\_\_, **2001** – Ames, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities and institutions in comparative perspective*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO & SANTOS, 2002** – Amorim Neto, Octavio & Santos, Fabiano. “A produção legislativa do Congresso – entre a paróquia e a nação”. in **Vianna (2002)**, pp. 92-139.
- ARNOLD, 1991.** Arnold, Douglas R. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1991.
- AVELAR & CINTRA, 2007.** Avelar, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- BAHIA, 2003.** Bahia, Luiz Henrique Nunes. *O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BEZERRA, 1999.** Bezerra, Marcos Otávio. *Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.
- BITTENCOURT, 2008.** Bittencourt, Fernando. *Alocação de recursos e processo decisório no Congresso nacional - os projetos de investimento em transportes rodoviários no orçamento federal, 2002-2007*. Monografia. Curso de Especialização em Ciência Política – Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Brasília: UNILEGIS, 2008. Disponível em [http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/arquivo/Outros/Consultoria/500-Publicações/500-Outros/390-Projetos%20Investimentos%20em%20Rodovias.pdf](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/Outros/Consultoria/500-Publicações/500-Outros/390-Projetos%20Investimentos%20em%20Rodovias.pdf). Acesso em 13/03/2009.
- BODEMER & CARRILLO, 2007.** Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.
- BRASIL, 1973.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973. “*Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências.*” Publicação no Diário Oficial da União de 12 de setembro de 1973.
- CAREY & SHUGART, 1995** – Carey, John M. & Shugart, Matthew S. “Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas.” *Electoral Studies*. 14(4), p. 417-439.

- CONGLETON & SWEDENBORG, 2006.** Congleton, Roger & Swedenborg, Birgita (orgs.) *Democratic constitutional design and public policy: analysis and evidence*. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.
- DAVIS; DEMPSTER; WILDAWSKY, 1966** - Davis, Otto; Dempster, M.A.H.; Wildavsky, Aaron. "A theory of the budgetary process." *The American Political Science Review*, 60 (3), sept. 1966.
- ELLWOOD & PATASHNICK, 1993.** Ellwood, John N. & Eric M. Patashnick. "In Praise of Pork." *Public interest*, 110, Winter. 1993. pp. 19-33.
- FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999** – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro:FGV Editora, 1999.
- \_\_\_\_\_, **2000** – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. "Presidential power, legislative organization and party behaviour in Brazil". *Comparative Politics*. 32(2), p. 151-170, 2000.
- \_\_\_\_\_, **2002** – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária". *Dados*. 45(2), 2002, p. 303-344.
- \_\_\_\_\_, **2003** – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. "O Legislativo e a âncora fiscal". in **Rezende et alii (2003)**, pp. 55-91.
- \_\_\_\_\_, **2008** – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. *Política orçamentária e presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2008.
- Furtado, 1969** – Furtado, Celso. "Political obstacles to economic growth". in **Velliz (1969)**.
- \_\_\_\_\_, **1985** – Furtado, Celso. *A fantasia organizada*. São Paulo:Paz e Terra, 1985.
- LEAL, 1975** – Leal, Vítor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo:Alfa Omega, 1975.
- LEMOS, 2001** – Lemos, Leany Barreiro de Sousa. "O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988/1994: uma análise distributivista". *Dados*. 44(3), 2001, p. 561-604.
- LIMA & MIRANDA, 2006.** Lima, Edilberto & Miranda, Rogério. "O processo orçamentário federal brasileiro." in Mendes, 2006.
- LIMONGI & FIGUEIREDO, 2001A** – Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. "Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos." *Insight/Inteligência*. 14, p. 64-72.
- \_\_\_\_\_, **2001B** – Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. "Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém viu." *Insight/Inteligência*. 15, p. 58-72.
- \_\_\_\_\_, **2005** – Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo". *Dados*. 48(4), 2005, pp. 737-776.

- LLANOS, 2007** – Llanos, Mariana. “Reforma parlamentaria en América Latina: un comentario sobre el control parlamentario”. in **BODEMER & CARRILLO (2007)**.
- MAINWARING, 1999** – Mainwaring, Scott P. *Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999
- \_\_\_\_\_ & **Shugart, 1997**. Mainwaring, Scott P. e Shugart, Matthew Soberg (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press. 1997.
- MAYHEW, 1974**. Mayhew, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MENDES, 2006**. Mendes, Marcos (org.). *Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.
- MENY & THOENIG, 1992**. Mény, Ives & Thoenig, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- MESSENBURG, 2002**. Messenberg, Débora. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- NOLTE, 2007** – Nolte, Detlef. “¿ Son dos cámaras mejor que una ? Los sistemas bicamerales de América Latina.” in **Bodemer & Carrillo (2007)**.
- NUNES, 1996**. Nunes, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- PALERMO, 2000** – Palermo, Vicente. “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo.” *Dados*. 43(3), 2000, pp. 521-557.
- PALMEIRA, 1996**. Palmeira, Moacir. “Política, facções e voto.” in **Palmeira & Goldman, 1996**.
- PALMEIRA & GOLDMAN, 1996**. Palmeira, Moacir & Goldman, Márcio (orgs.). *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.
- PEREIRA & MUELLER, 2002** – Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. “Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro.” *Dados*. 45(2), 2002, pp. 265-301.
- \_\_\_\_\_, **2003** – Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. *The cost of governing: strategic behavior in Brazil’s budgetary process*. Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003.
- PETREI, 1997**. Petrei, Humberto. *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

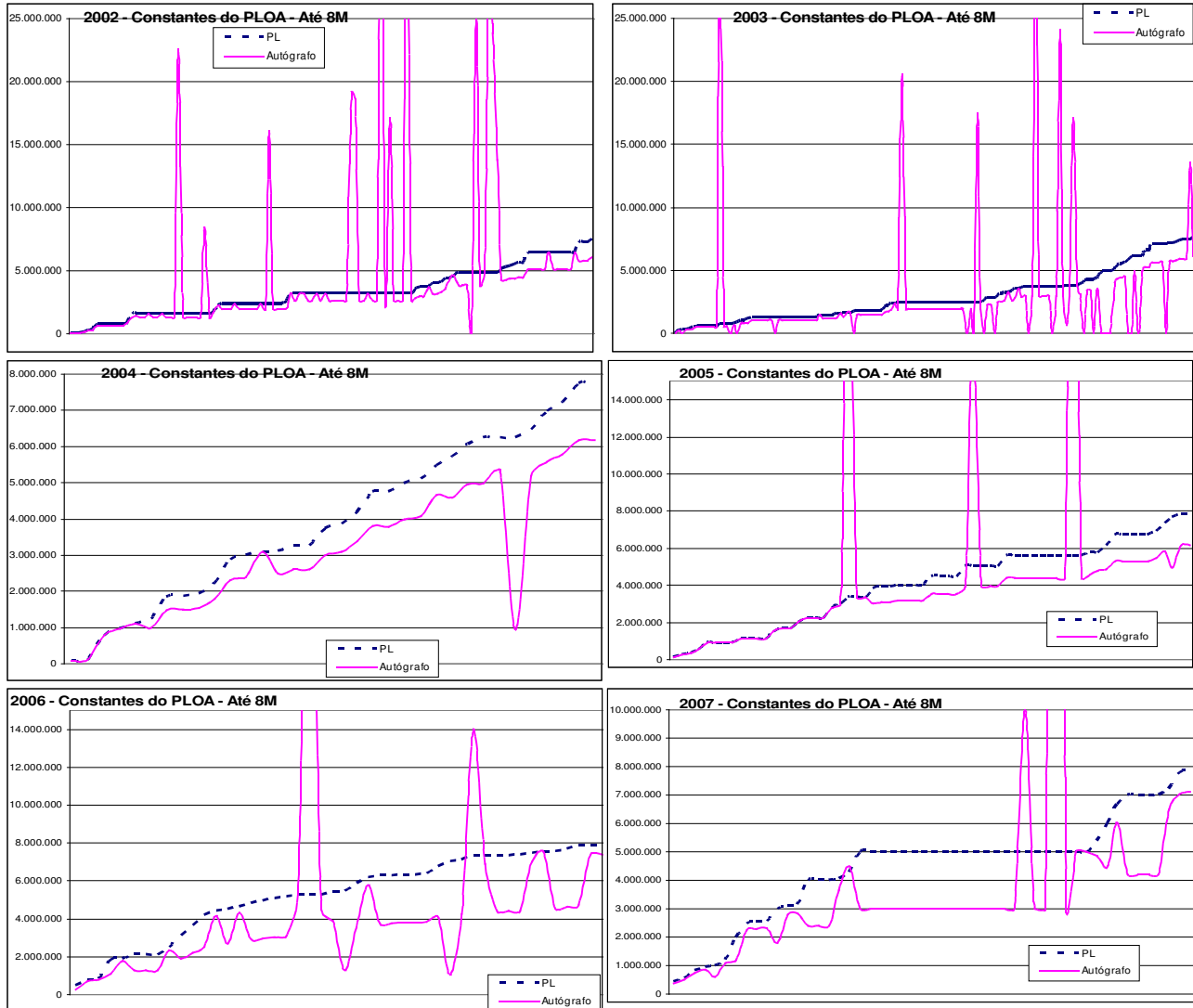
- PIRES JÚNIOR, 2006.** Pires Júnior, José Antônio Meyer. “Emendas Orçamentárias Individuais: “Pork Barrel” brasileiros?” *Revista da CGU*, 1(1), 2006. pp. 86-103
- REZENDE et alii, 2003** – Rezende, Fernando *et alii*. *O orçamento público e a transição de poder*. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2003.
- SAMUELS, 2000** – Samuels, David. “Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil.” *Legislative Studies Quarterly*, 25(3), August 2000, pp. 481-497.
- SAMUELS, 2002.** Samuels, David. “Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil.” *Journal of Politics*, 64 (3), Aug2002, pp. 845-863.
- SANTISO, 2007** – Santiso, Carlos. “Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget”. **In BODEMER & CARRILLO (2007)**.
- SANTOS, 1995A** – Santos, Fabiano. “Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1958-1963.” *Dados*, 38(3), 1995, pp. 459-496.
- \_\_\_\_\_, **1995B** – Santos, Fabiano. “Clientelismo como escolha racional.” *Ciências Sociais Hoje*, 1995, pp. 105-137.
- SANTOS & MACHADO, 1995** – Santos, M.H. de Castro & Machado, E.M. *O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do pork- barrel*. Relatório Interno 7. Brasília: ENAP, out. 1995.
- SCHACTER, 2005.** Schacter, Mark. “A framework for evaluating institutions of accountability”. **in SHAH, 2005**.
- SHAH, 2005.** Shah, Anwar (ed.) *Fiscal Management*. Washigton: The World Bank, 2005.
- SIMON, 1957.** Simon, H. *Administrative Behavior*. New York: Free Press, 1957
- STIGLITZ, 1999.** Stiglitz, Joseph. *Economics of the public sector*. New York:W.W. Norton & Company, 1999.
- VELLIZ, 1969** – Velliz, C. (ed.). *Obstacles to change in Latin America*. London:Oxford University Press, 1969.
- WAXMAN & GREEN, 2009** – Waxman, Henry & Green, Joshua. *The Waxman report: how Congress really works*. New York/Boston:Twelve, 2009.

# ANEXO

## PLOTAGEM DOS VALORES INDIVIDUAIS DOS PROJETOS

Gráfico 7 - VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, INFERIORES A R\$ 8 MILHÕES  
PLOTAGEM DA ALTERAÇÃO INDIVIDUAL DO VALOR, PROJETO A PROJETO (2002/2007)

Valores - Eixo vertical: Valor do projeto, em R\$ de 2007  
Eixo Horizontal: código identificador do projeto<sup>58</sup>

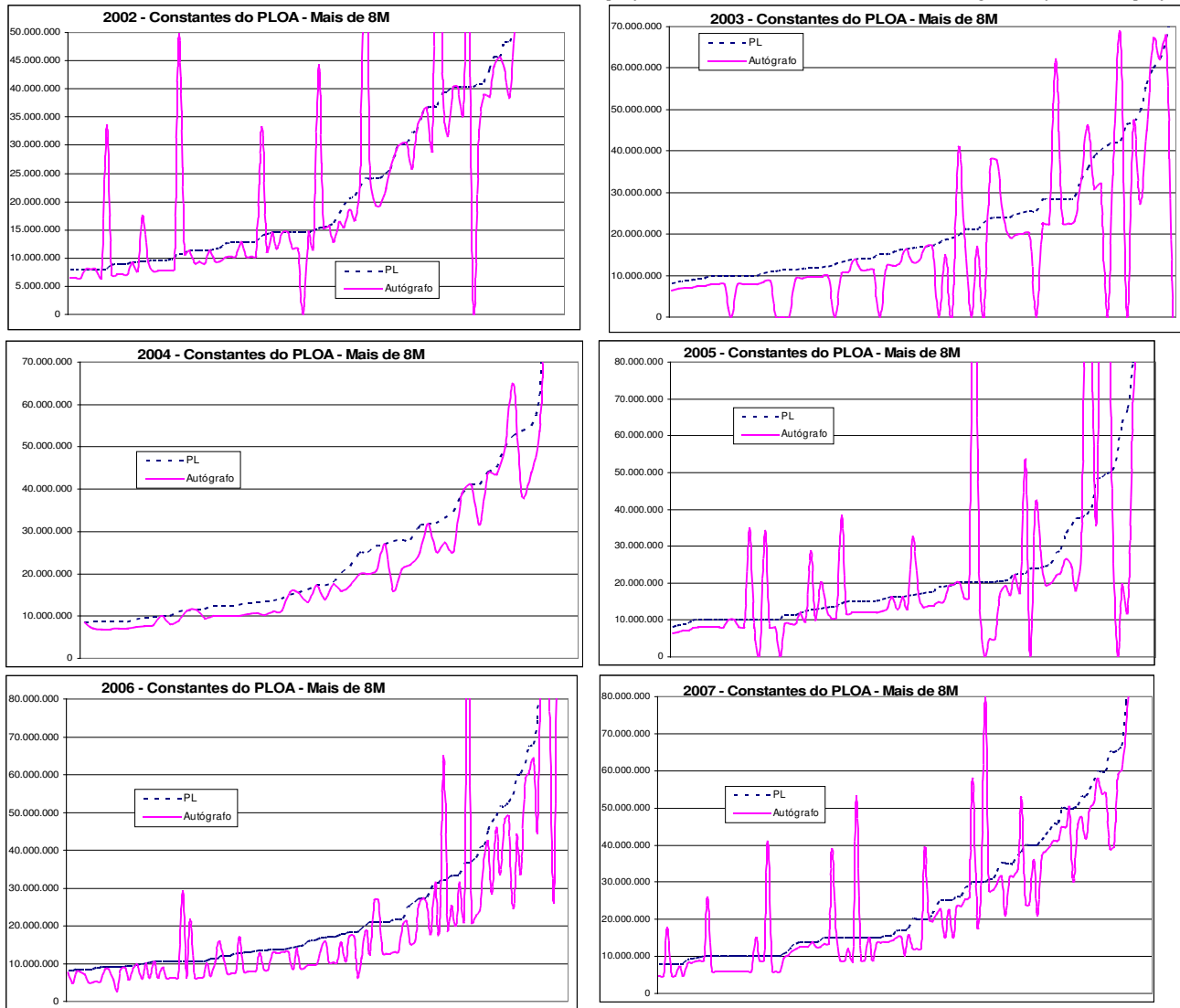


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

<sup>58</sup> O código do projeto foi suprimido da impressão final do gráfico para facilidade de visualização, uma vez que seu conteúdo é irrelevante para a análise.

Gráfico 8- VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, MAIORES QUE R\$ 8 MILHÕES – PLOTAGEM DA ALTERAÇÃO INDIVIDUAL DO VALOR, PROJETO A PROJETO (2002/2007)

Valores - Eixo vertical: Valor do projeto, em R\$ de 2007; Eixo Horizontal: código identificador do projeto <sup>59</sup>



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

<sup>59</sup> O código do projeto foi suprimido da impressão final do gráfico para facilidade de visualização, uma vez que seu conteúdo é irrelevante para a análise.