

Distributivismo, emendas individuais orçamentárias e atuação partidária no Brasil¹

VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

São Paulo, de 02 a 06 de maio de 2016

Autora: Joyce Hellen Luz, CEBRAP, NECI-USP

Orientador: Fernando Limongi

Agência de Fomento: FAPESP²

E-mail: joheluz@gmail.com

¹ Paper preparado para a apresentação no VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. Não citar sem solicitação prévia.

² 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: Dentre as três vertentes que estudam o comportamento dos parlamentares, distributivista, informacional e partidária, o modelo de explicação distributivista foi um dos modelos que mais foi utilizado para explicar a atuação dos parlamentares no Brasil, bem como os padrões de interação entre o Executivo e Legislativo. Este trabalho tem como objetivo, portanto, tentar entender como o argumento distributivista foi aplicado ao Brasil e mostrar seus principais desdobramentos e implicações.

Palavras-Chave: distributivismo – emendas individuais orçamentárias – conexão eleitoral – relação Executivo-Legislativo

Introdução

As grandes vertentes que buscam compreender e estruturar a atuação dos parlamentares no interior dos sistemas políticos, em especial no Legislativo, partem do pressuposto de que os políticos são atores racionais³ que atuariam tendo em vista o atendimento de suas preferências. Nas próprias palavras de Shepsle e Weingast (1994, p. 151) “*Rational choice theory, after all, is about individuals trying to get what they want*”. Ao partir desse pressuposto, os três modelos de atuação parlamentar mais conhecidos como distributivista, informacional e partidário debruçaram-se em tentar compreender e estruturar como tais atores conseguiriam agir coletivamente.

No Brasil, o modelo distributivista e o partidário foram as duas explicações que mais foram mobilizadas pelos analistas e estudiosos para estudar o comportamento dos políticos brasileiros no interior do congresso, bem como as relações estabelecidas entre o Executivo e o Legislativo para a tomada de decisões coletivas. De acordo com o modelo distributivista, tanto o comportamento dos parlamentares, quanto a relação entre os poderes Executivo e Legislativo poderia ser explicada pela provisão de bens localistas para os políticos, em troca do apoio à agenda de políticas do Executivo. Por outro lado, na vertente partidária, o comportamento do parlamentar, bem como a tomada de decisões coletivas seria estabelecida graças a presença dos partidos políticos.

Diante das explicações trazidas por essas duas vertentes, há um certo predomínio entre parte dos especialistas de que o argumento principal para explicar o funcionamento do sistema político brasileiro teria suas raízes fincadas sobre os argumentos provenientes do modelo distributivista. Fazendo uso da execução das emendas individuais orçamentárias, são muitos os autores que afirmar que a provisão desses recursos é que garantiriam a estabilidade do sistema político brasileiro. Um exemplo clássico de que o uso dessa vertente tornou-se recorrente vem não só de estudos de especialistas, bem como da própria mídia que frequentemente divulga notícias que atrelam a execução das

³A definição de políticos racionais adotada neste trabalho refere-se a indivíduos racionais que agem de acordo com suas preferências (SHEPSLE, 1997), sendo que suas atitudes estariam sempre voltadas para a maximização de seus interesses. Além disso, também é assumido neste artigo que os indivíduos são capazes de escolher dentre um conjunto de oportunidades qual das possíveis alternativas é a melhor para alcançar seus objetivos, logo são capazes de ordenar preferências (ELSTER, 1989).

famosas emendas individuais orçamentárias ao funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro⁴.

A explicação básica do argumento distributivista aplicado ao Brasil pode, então, ser dividida em dois pontos: do ponto de vista do parlamentar, as emendas individuais são a oportunidade de “premiar” seus redutos eleitorais e, dessa forma, manter seu cargo (Ames, 2003; Pereira e Rennó, 2001, 2007). Sob a ótica do Executivo, a liberação desses recursos seria essencial para a obtenção do apoio dos parlamentares para a aprovação de uma agenda de políticas (Amorim Neto e Santos, 2003; Pereira e Mueller, 2002, 2003; Santos, 1997).

Dito isso, esse artigo propõe-se a remontar as origens e trajetórias do argumento distributivista, bem como a aplicação de seus argumentos no Brasil. O questionamento que permeia esse trabalho é, portanto, o de tentar entender em que medida e como os argumentos da vertente distributivista podem de fato explicar o funcionamento do sistema político brasileiro, bem como a atuação dos parlamentares. Para além disso, é também objetivo desse artigo realizar alguns esforços no sentido de apresentar como a distribuição dos recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias ocorre e se tal distribuição, de fato, é dada como os trabalhos inseridos nessa vertente propõem.

Enfim, de forma a atender os objetivos aqui expostos este trabalho encontra-se dividido da seguinte maneira: a primeira parte apresenta as origens do argumento distributivista para explicar o congresso americano, a segunda parte dá conta das aplicações e adaptações da literatura sobre o tema no Brasil e, por fim, a terceira parte se propõe a testar os argumentos e achados da literatura distributivista a respeito do caso brasileiro.

⁴ 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>

1. As origens do distributivismo

Como mencionado na introdução deste artigo, parte da lógica de funcionamento do sistema presidencialista brasileiro seria oriundo do modelo de atuação mais conhecido como distributivista. Nesse modelo – baseado principalmente nos estudos sobre a atuação dos parlamentares americanos – políticos, considerados como atores racionais, possuiriam apenas um interesse e objetivo: a reeleição (DOWNS, 1999). Decorrente desse objetivo, toda e qualquer ação do parlamentar no interior da arena legislativa, estaria voltada para uma atuação mais individualista em busca de políticas capazes de atender às suas intenções.

As políticas capazes de atender aos objetivos dos congressistas no interior desse modelo são reconhecidas com frequência como políticas do tipo distributivista. Tais políticas podem ser melhor entendidas como o direcionamento que os parlamentares efetuam de benefícios particulares, com custos dispersos, para os seus respectivos redutos eleitorais. A seguinte passagem traduz o significado dessas políticas de forma mais clara:

“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.”(WEINGAST; SHEPSLE; JOHNSEN, 1981, p. 643)

Políticos, dentro dessa vertente, agiriam de forma auto interessada, buscando sempre atingir o objetivo da reeleição por intermédio da realização de políticas de cunho clientelísticas, como a explicada acima e também conhecidas como *pork barrel*⁵. A atuação dos parlamentares nesse modelo, por sua vez, só seria dada devido a três fatores principais: (i) o objetivo único do parlamentar em busca da reeleição; (ii) o mandato eleitoral ao qual esses parlamentares estão submetidos e (iii) a estrutura organizacional do congresso americano.

No tocante ao primeiro fator, já discutido aqui brevemente, os estudiosos da corrente distributivista adotam uma postura mais voltada para a ação *office seekers* dos

⁵⁵ As políticas denominadas de *pork-barrel* também são reconhecidas como políticas do tipo distributivista. Apresenta os seguintes elementos: 1) os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como o seu benfeitor; 2) os benefícios são alocados de tal forma que o eleitorado acredite que o parlamentar teve responsabilidade direta nisso; 3) os custos do projeto são largamente difundidos ou não são percebidos pelo contribuinte

parlamentares, o que significa que estes só atuariam tendo em vista a obtenção e manutenção de seus cargos. Como bem pontuaram Cain, Ferejohn e Fiorina (1990) para os parlamentares, com tal perspectiva de atuação, a conquista do eleitorado é fundamental e, portanto, explica o fato de políticos se empenharem tanto para a produção de políticas localistas. Argumentam ainda, esses mesmos autores, que é justamente por acreditarem que essas políticas têm algum retorno, principalmente na criação do que eles denominam do *personal vote*⁶, que os políticos buscariam cada vez mais investir na produção desses benefícios particularistas.

A provisão de políticas distributivistas seria, ainda, encorajada pelas regras eleitorais existentes. Nos Estados Unidos, o Congresso é composto com base em eleições distritais uninominais, o que significa que cada distrito elege somente um parlamentar. Dada essa característica, não haveria no âmbito nacional motivos para que esses parlamentares disputem pelos votos dos eleitores entre si, uma vez que eles são eleitos por distritos diferentes e representam, assim, o interesse somente do distrito ao qual fazem parte.

Ainda sobre o aspecto do parlamentar representar apenas um distrito, o argumento distributivista toma como postulado que os eleitores nessas regiões possuiriam interesses homogêneos e que interessados na conquista de votos, os políticos deveriam se preocupar apenas com a formulação de políticas de interesse desses distritos. Assim, por exemplo, supondo que os eleitores do distrito de Columbia são altamente interessados por políticas na área de saúde, o parlamentar eleito por esse distrito deve somente se preocupar em garantir que políticas de saúde sejam implementadas nessa região.

O argumento exposto acima facilita ainda mais o entendimento do terceiro ponto estabelecido anteriormente, qual seja, o da organização dos trabalhos no interior do legislativo americano. De acordo com Mayhew (1974), um dos principais autores e precursores do modelo de ação distributivista, as comissões legislativas seriam o *locus* da atuação e do atendimento dos objetivos desses parlamentares. Elas atuariam em duas dimensões: ao mesmo tempo em que seriam o palco para que os congressistas tenham

⁶ Nas palavras dos autores: “*The personal vote refers to that portion of a candidate’s electoral support which originates in his or her personal qualities, qualifications, activities, and record.*”.(CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1990, p. 9). Nota-se que a provisão de bens particularistas pode ser considerada como uma das atividades quase que obrigatórias de atuação do parlamentar.

acesso a políticas localistas, também seriam “[...] o eixo estruturador das atividades legislativas do Congresso norte-americano.”(LIMONGI, 1994).

A organização dos trabalhos legislativos em comissões seria dada principalmente pelo fato de que elas geram um efeito significativo sobre o incumbente (FIORINA, 1989). Com eleitores dotados de preferências homogêneas, o parlamentar, sendo capaz de identificar tais preferências, ocuparia a comissão que se relaciona com a preferência de seu eleitorado. Retomando o exemplo do caso do distrito de Columbia, se o eleitorado tem preferências por políticas de saúde, o parlamentar eleito por aquele distrito ocupa a comissão de saúde para conseguir elaborar políticas que atendam a necessidade do seu eleitorado nesse âmbito.

O único dilema, no entanto, enfrentado por esse modelo seria quanto a tomada de decisões coletivas. Dado que cada comissão é composta por parlamentares interessados em somente uma área de política, o plenário seria o *locus* da incerteza e da disputa sobre as políticas que devem ser ou não aprovadas. Esboçando melhor o problema tem-se a seguinte situação: considere que o parlamentar A pertença a comissão ligada às políticas de saúde e que o parlamentar B, por sua vez, pertença à comissão de assuntos ligados a agricultura. Como é possível tomar uma decisão em plenário que seja favorável às políticas de saúde, se o parlamentar B somente tem interesses ligados à agricultura?

A resposta para esse dilema é dada por Mayhew (1974) através do processo de *logrolling*⁷. A tomada de decisões coletivas no plenário torna-se possível, principalmente, porque que há uma troca de apoio entre os membros das comissões no plenário para que a política específica de todos os parlamentares seja aprovada. Dando sequência ao exemplo anterior, o político B aceitaria votar favoravelmente às políticas de saúde que beneficiam o parlamentar A, em troca do apoio do parlamentar A na aprovação das políticas de agricultura.

Dada a organização dos trabalhos do Legislativo em comissões, não são poucos os autores da vertente distributivista (CAIN; FERREJOHN; FIORINA, 1990; SHEPSLE; WEINGAST, 1984) que argumentam que as regras eleitorais estabelecidas é que

⁷ Shepsle e Weigast (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.

influenciariam quase que diretamente a organização dos trabalhos dessa forma. Tendo em vista que parlamentares só podem ser eleitos por um único distrito e que a sobrevivência de seu cargo decorre da conquista de seu eleitorado, a organização dos trabalhos em comissões seria toda moldada e estruturada com vista a formulação de políticas localistas capazes de garantir a conexão entre o parlamentar e seus eleitores. O processo de tomada de decisões seria descentralizado e marcado pela ausência do papel estruturador e organizador dos partidos políticos. Ao contrário do que a vertente partidária propõe, os partidos políticos somente seriam vistos como agentes que são importantes para organizar eleições nacionais, dado que há a necessidade de organizar um eleitorado bem maior (MAYHEW, 1974).

Por fim, o modelo distributivista como forma de explicação para o funcionamento do congresso americano continua sendo adotado com frequência. Com uma taxa de reeleição, em média, de mais de 90%⁸, o mandato eleitoral ao qual estão submetidos, a organização do Poder Legislativo em comissões, bem como a produção de políticas localistas, parece, de fato, explicar o sucesso eleitoral dos parlamentares americanos.

Cabe agora o seguinte questionamento: seria também o modelo de atuação distributivista capaz de explicar o funcionamento do congresso e a atuação dos parlamentares brasileiros? O senso comum estabelecido no Brasil de que relação Executivo - Legislativo seria conflituosa e de que o sistema político tenderia a paralisia decisória, fez com que muitos estudiosos mobilizassem o argumento da corrente distributivista e da conexão eleitoral para explicar o comportamento dos atores políticos no interior do sistema presidencialista brasileiro. Adiante este artigo trata da vertente distributivista aplicada ao caso brasileiro e de seus desdobramentos.

2. As distorções e aplicações do modelo distributivista no Brasil

2.1 As Distorções do Modelo

O modelo distributivista para o caso americano, ao contrário do modelo aplicado ao caso brasileiro, não lida e não precisa lidar com problemas de paralisia decisória. Visto como um exemplo a ser seguido, o presidencialismo americano contaria com um presidente com poucos poderes legislativos e que não teria muitas alternativas a não ser cooperar com o Legislativo (SHUGART; CAREY, 1992) Ainda, como visto

⁸ Informação retirada da seguinte fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u36214.shtml>

anteriormente, os trabalhos no interior do Legislativo seriam altamente coordenados pelo sistema de comissão e pela troca de apoio entre os parlamentares, não havendo, portanto, motivos para paralisia decisória.

A história, contudo, seria diferente para o caso brasileiro. Considerado como um caso presidencialismo forte, em que o presidente detém prerrogativas legislativas⁹ e onde o Executivo e o Legislativo apresentam interesses distintos – de um lado o Executivo estaria interessado em políticas nacionais e de outro o Legislativo estaria interessado em políticas localistas – a não cooperação e o conflito levariam o presidencialismo brasileiro a ingovernabilidade e a paralisia decisória (LAMOUNIER, 1992; LINZ, 1991; MAINWARING, 1990).

De modo a explicar o funcionamento do sistema político brasileiro, dado esse cenário de adversidades, o argumento da corrente distributivista aplicado a esse caso teve que passar por algumas adaptações devido, principalmente, à dois fatores: (i) deputados são eleitos por estados e não distritos e (ii) centralização do poder decisório, ao invés de descentralização.

No tocante ao primeiro desses fatores, o das eleições, ao contrário do caso americano, os distritos não são uninominais no Brasil. Se nos Estados Unidos dois parlamentares eleitos não disputam pelo mesmo eleitorado, o mesmo não pode ser dito para o caso brasileiro. Como cada estado elege uma quantidade determinada de parlamentares¹⁰, os deputados brasileiros competiriam entre si pela conquista de votos em um mesmo distrito, não existindo, portanto, motivos para a cooperação entre si.

O segundo fator, o da organização dos trabalhos legislativos, auxilia ainda mais a entender os incentivos para a não cooperação no caso brasileiro. Novamente retomando o caso americano, as comissões aparecem como o eixo estruturador não só do processo legislativo, bem como da produção de políticas localistas. O parlamentar americano, ao escolher uma comissão de acordo com as preferências políticas de seu eleitorado, conseguiria atuar na produção de políticas localistas. Contudo, o mesmo caso não pode

⁹ Focando na variação dos poderes legislativos que o líder do Executivo possui, Shugart e Carey(1992) distinguem aqueles que seriam presidentes fortes (muitos poderes legislativos) e presidentes fracos (poucos poderes legislativos).

¹⁰ O número de representantes eleitos pelo distrito eleitoral define a sua magnitude, sendo que, nos sistemas majoritários, a magnitude dos distritos tendem a ser igual 01 (um), enquanto nos sistemas proporcionais tendem a ser de um número maior, tendo em vista a necessidade de divisão proporcional dos votos

ser aplicado ao Brasil. Definido pelo regimento interno da Câmara dos Deputados, as comissões brasileiras devem ser ocupadas de acordo com a distribuição de cadeiras que os partidos ocupam no plenário, cabendo, ainda, ao líder do partido a decisão sobre como distribuir os parlamentares entre as comissões¹¹. Assim, mesmo que parlamentares queiram realizar políticas que beneficiem suas *constituncies*¹², a escolha sobre qual comissão irão ocupar dificulta esse processo.

Ainda tendo em mente esse segundo fator, as prerrogativas legislativas e administrativas que o presidente detém também dificultam que as comissões se transformem no *locus* da produção de políticas distributivistas. Ao contrário do caso americano em que o sistema de tomada de decisões é descentralizado e baseado nos trabalhos nas comissões, o caso brasileiro dista dessa realidade, uma vez que há a centralização do poder decisório na figura dos líderes partidários e do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Logo, se os parlamentares buscam a produção de políticas distributivistas, no caso brasileiro, não é no interior da comissão que o atendimento dessas políticas se faz possível.

Adotando a perspectiva de que os deputados brasileiros também são *office seekers* e que buscam a reeleição, o argumento distributivista frente a esses dois fatores, mencionados anteriormente, transferiu o *locus* da produção de políticas particularistas para as emendas individuais orçamentárias brasileiras. Se no caso americano o sistema de comissões e da prática do *logrolling* atendiam de um lado a demanda por bens particularistas dos parlamentares e de outro a tomada de decisões coletivas, no Brasil a conquista tanto dessas políticas, quanto da tomada de decisões seria estabelecida pela elaboração e execução dessas emendas.

Assumindo-se, como mencionado no início dessa seção, que o Executivo e os membros do Legislativo estão interessados em políticas de cunho diferente – nacional *versus* localistas – e que tal diferença é uma dentre as explicações para a não cooperação existente no sistema presidencialista brasileiro, faz sentido para essa corrente, argumentar que o Executivo para conseguir aprovar sua agenda frente a parlamentares individualistas usa os recursos das emendas individuais para atender as necessidades por

¹¹ Ver artigo 23º e 28º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>

¹² No Brasil o termo é empregado com frequência como sinônimo de reduto eleitoral ou local onde o parlamentar obteve a maior quantidade de votos.

bens localistas dos parlamentares. Nas palavras de Ames (2003), um dos principais precursores do argumento distributivista aplicado ao Brasil

“Como o sistema eleitoral tende a gerar deputados individualistas organizados em partidos, e como os instrumentos tradicionais de disciplina partidária são fracos, os presidentes e os integrantes de sua base de sustentação parlamentar precisam estar sempre reconstruindo maiorias. E construir maiorias exige o incentivo da distribuição de verbas.”(2003, p. 294)

Nessa vertente do argumento distributivista no Brasil, a atuação dos partidos políticos também parece ser desconsiderada, ou pelo menos colocada sob a mesma óptica de atuação particularista dos parlamentares. Mesmo assumindo que eles são os responsáveis por organizar os trabalhos legislativos – vide como exemplo a escolha que recaí sobre o líder partidário na determinação da composição das comissões – os partidos seriam dominados por líderes locais e parlamentares que, tentando maximizar a transferência de recursos para suas clientelas, especializaram-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Resumindo o argumento: o apoio ao governo seria dado mediante a provisão de bens localistas ou de cargos no governo. Parlamentares só aceitariam aprovar a agenda de políticas do Executivo, quando um dentre esses dois interesses é atendido. Ou seja, de nada adiantaria ao presidente brasileiro centralizar em suas mãos poderes legislativos e prerrogativas constitucionais. Parlamentares interessados muito mais em manter seus redutos eleitorais, estariam pouco interessados em aprovar políticas de cunho nacional. Logo, só restaria ao presidente brasileiro a alternativa constante de atender as vontades desses parlamentares para ter sua agenda de políticas aprovadas.

2.2 Aplicações do modelo

Como visto na seção anterior, dentre as provisões de bens particularistas e localistas, as emendas individuais orçamentárias são consideradas como a “moeda de troca” entre parlamentares interessados em seus redutos eleitorais e na reeleição de um lado, e um Executivo interessado em aprovar sua agenda de políticas do outro. Como as emendas individuais orçamentárias permitem aos deputados federais e senadores escolher uma localidade de destino para os recursos nos quais eles têm direito de alterar na Lei Orçamentária Anual (LOA), essas teriam se tornado a base de negociação entre o Executivo e o Legislativo.

Os estudos que se ancoraram sobre a vertente distributivista para explicar o funcionamento do sistema político brasileiro se debruçaram principalmente em duas frentes: a de tentar comprovar que os recursos provenientes das emendas individuais têm impacto sobre a reeleição dos parlamentares e a de comprovar que a liberação desses recursos está estritamente ligada com o apoio da agenda do Executivo.

Sobre a primeira frente, Ames (1995, 2003) afirma claramente, mediante a realização de testes empíricos, que os parlamentares tendem a concentrar a maior parcela de seus recursos, provenientes das emendas individuais, no município em que eles tentarão a reeleição. Analisando a quantidade de votos que os parlamentares receberam em 1986, o autor encontra que de fato o envio de emendas individuais para seus respectivos redutos eleitorais tem impacto não só sobre a conquista de votos nas eleições seguintes (1990), bem como sobre o sucesso eleitoral do parlamentar que tentou a reeleição (2003, p. 126).

Outros autores que também testam a dinâmica da reeleição no Brasil são Pereira e Rennó (2007). Ao levantarem os possíveis determinantes que garantem a reeleição de um candidato à deputado federal no Brasil e analisando os dados relativos às eleições de 1998 e de 2002, os autores encontram que as emendas individuais seriam estatisticamente significantes para a explicação do sucesso dos candidatos na tentativa de reeleição. Dos candidatos que concorrem a reeleição, os autores encontram que 68% dos parlamentares tentariam a reeleição e que 67% deles obteriam o sucesso eleitoral.

A despeito da segunda frente, a de apoio a agenda do governo, Ames (2003) também tenta verificar o argumento da compra de apoio do Executivo frente a parlamentares individualistas. Confrontando os achados de Figueiredo e Limongi (1999) a despeito das altas taxas de disciplina partidária, o autor argumenta na seguinte direção:

“Portanto, descobrir que os deputados de um partido votam da mesma maneira não prova que a relação de influência entre os líderes e os parlamentares flui necessariamente de cima para baixo. Votar unido pode indicar um processo de barganha bem-sucedido, em que quase todos os deputados ficam satisfeitos com as compensações recebidas.”(AMES, 2003, p. 258)

Fica claro, portanto, para o autor que mesmo com taxas de disciplina alta – que poderiam indicar que o parlamentar de fato apoia o Executivo – parlamentares ainda assim negociam seus votos favoráveis com os líderes partidários, cabendo a esses

últimos a tarefa de negociar com o Executivo para a liberação de recursos. Novamente, os achados do autor corroboram o argumento distributivista: as emendas individuais orçamentárias seriam liberadas de acordo com os partidos que apoiam o governo em votações

Na mesma direção, os trabalhos de Pereira e Mueller (2002, 2003) mostram como a votação dos parlamentares estaria diretamente relacionada com a liberação de recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias. Para o parlamentar brasileiro seria muito mais vantajoso do ponto de vista do interesse pelo sucesso eleitoral ter a chance de distribuir benefícios localistas do que contribuir com o Executivo nas votações sem obter nada em troca.

Adiante, este artigo se propõe a apresentar a real distribuição, alocação e execução das emendas individuais orçamentárias, verificando se os resultados expostos pela aplicação da vertente distributivista no Brasil de fato se aplicam para explicar a atuação dos parlamentares, bem como o funcionamento do sistema político brasileiro.

3. A falácia do argumento distributivista

As emendas individuais orçamentárias, como bem visto anteriormente, são de suma importância para a manutenção e aplicação do argumento distributivista ao caso brasileiro. Enquanto de um lado os parlamentares propõem emendas individuais para municípios específicos com vista a obtenção de algum retorno eleitoral, de outro o Executivo faria uso da liberação desses recursos em troca da aprovação sua agenda de pesquisas. Tendo isso em vista, a presente seção será dividida em duas etapas para que a verificação da aplicação do argumento distributivista ao caso brasileiro seja dada de forma mais elucidada.

3.1 A verificação da conexão eleitoral

De acordo com os estudos de Ames (2003) e de Pereira e Rennó (2007), a proposição e execução das emendas individuais em municípios específicos seria capaz de garantir o retorno eleitoral aos parlamentares que estão buscando a reeleição. Os recursos destinados aos seus redutos eleitorais funcionariam como uma forma de conseguir mais votos e de até mesmo recompensar o eleitorado por uma possível conquista da reeleição.

Embora ambos os autores tenham apresentados resultados nesse sentido, outros trabalhos (MESQUITA, 2008; MESQUITA et al., 2014) procuraram verificar a aplicação de tal argumento. Em um dos primeiros trabalhos a respeito do tema, Mesquita (2008), usando os dados das emendas individuais apresentadas e executadas entre os anos de 1995 e 2003, mostra que, ao contrário do que havia sido exposto antes, os recursos provenientes das emendas individuais orçamentárias não são alocadas onde há maior concentração de votos. Além disso, aplicando um modelo econométrico, a autora também verifica que as execuções das emendas individuais orçamentárias não aumentam as chances de sucesso da reeleição de um candidato. Nas palavras da autora:

“O teste econométrico apresentado não corrobora a hipótese que a execução das emendas, ou dito de outra forma, que a provisão de políticas distributivistas, teriam importante impacto no sucesso eleitoral dos deputados. Pelo contrário, mesmo não apresentando significância estatística, o sinal associado a essa variável é negativo.”(MESQUITA, 2008, p. 68)

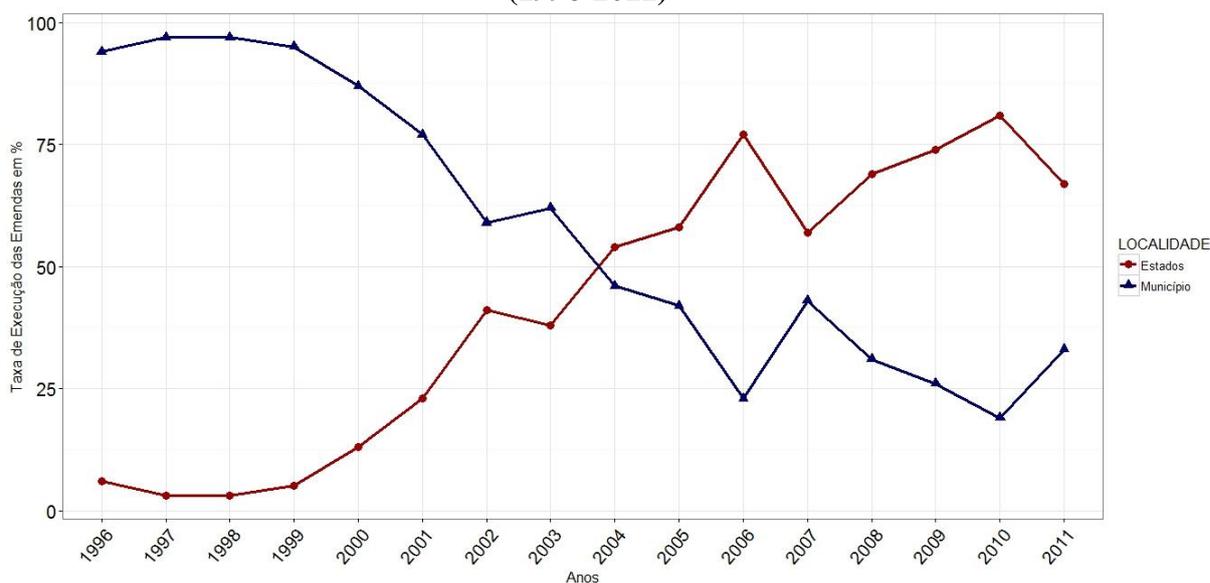
Outro achado que também coloca a prova o argumento distributivista da conexão eleitoral está no trabalho de Mesquita, Silotto, Huber e Luz (2014). Os autores mostram que o destino das emendas individuais não está associado com a quantidade de votos recebida pelo parlamentar, como era previsto. Não há 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.

Para além desse resultado, os autores também encontram outra fragilidade no argumento da conexão eleitoral. Antes, contudo, de passar as devidas explicações é necessário aqui esclarecer algo sobre o processo de elaboração das emendas individuais e que foi deixado de lado pelos estudiosos que analisaram essas emendas como políticas distributivistas: ao escolher o destino de uma emenda individual, parlamentares podem destinar seus recursos não só para localidades específicas, bem como para localidades mais amplas, como os estados

De acordo com Mesquita *et al*(2014) a partir do ano de 2003 os valores das emendas individuais orçamentárias aprovadas deixam de ter como concentração localidades específicas (municípios) e passam a ter como destino os estados. Assim, em consonância com esses resultados, parte do o argumento distributivista, alicerçado sobre o envio de recursos para localidades específicas, parece não se sustentar. Uma vez que a maioria das emendas apresentadas pelos políticos não é destinada para seus redutos eleitorais, o argumento distributivista perde sua força. A produção de emendas individuais parece não ser a estratégia mais adotada pelos políticos que almejam a reeleição.

Visto que os autores apresentaram os dados das emendas individuais aprovadas por localidade e com o objetivo de fortalecer ainda mais os achados mencionados anteriormente, o gráfico 1, abaixo, apresenta a taxa de execução das emendas individuais orçamentárias por ano e por localidade, considerando-se o total de recursos em emendas individuais destinados tanto aos municípios, quanto aos estados.

Gráfico 1: Destino das emendas individuais executadas por localidade (1996-2011)



Fonte: Banco de dados do Orçamento da União do Cebrap.

Como fica evidente, desde o ano de 2003 os valores das emendas com destino aos estados passam a ser mais altos do que as emendas com destino aos municípios. Enquanto, a média das emendas individuais executadas em municípios entre os anos de 1996 e 1999 chegou a 92% e no período subsequente (2003-2011) caiu para 33%, a execução das emendas com destino aos estados apresentou uma taxa média de execução em torno de 8% e passou para

67%, no mesmo período analisado. Aqui mais uma vez o argumento distributivista parece se enganar com o caso brasileiro. Posto que a lógica embutida é a de que parlamentares buscam nas emendas individuais uma forma de conquistar/ premiar seus redutos com vista ao objetivo da reeleição, os dados esboçados acima fornecem, mais uma vez, evidências de que os recursos provenientes dessas emendas são mais dispersos, do que de fato concentrados.

Ainda que se considere alta a taxa média de 33% de execução das emendas nos municípios, a maioria dos municípios que recebem algum valor em emenda executada por um parlamentar é muito baixo. Os dados da tabela 1 abaixo apresentam, em média e por ano, quanto em recursos cada parlamentar consegue executar nos municípios.

Tabela 1: Valores médios executados por parlamentares em Municípios

Ano	Valor Executado
1996	R\$ 48.691,37
1997	R\$ 78.131,28
1998	R\$ 48.356,96
1999	R\$ 63.762,99
2000	R\$ 14.123,63
2001	R\$ 20.122,47
2002	R\$ 10.782,39
2003	R\$ 1.109,87
2004	R\$ 23.734,91
2005	R\$ 7.543,70
2006	R\$ 7.452,91
2007	R\$ 7.440,66
2008	R\$ 17.687,88
2009	R\$ 4.120,48
2010	R\$ 9.349,21
2011	R\$ 7.386,89

Fonte: Banco de Dados do Orçamento do Cebrap e SIGA Brasil

Como é possível inferir pelos resultados acima, desde o ano de 2003 os valores que cada parlamentar tem executado nos municípios em que eles propõem emendas é muito baixo. Os resultados, comprovam ainda os achados anteriores apresentados no gráfico 1 de que a maior parcela dos recursos estão não só sendo direcionados para os estados, bem como executados nessas localidades mais gerais. Assim, mesmo que se argumente que o parlamentar consegue levar recursos para o seu município, cabe notar que o valor é bem baixo. A média para o período de 2003 até 2011 não ultrapassa o valor de 9 mil reais.

De acordo com os resultados expostos nessa seção e em consonância com outros trabalhos aqui expostos (MESQUITA, 2008; MESQUITA et al., 2014), o argumento distributivista de que as emendas individuais funcionariam no Brasil como uma forma de garantir a conexão eleitoral parece não se manter. Nenhum dos dados aqui apresentados indicam sequer uma direção para que a conquista da reeleição pelo parlamentar seja dada sob essa ótica no Brasil. Diante de tais achado, é de se esperar que o parlamentar adote ou faça uso de outras estratégias para conseguir a reeleição que não necessariamente envolvam ou tenham um caráter distributivista. É nesse sentido, por exemplo, que o trabalho de Silva e Silotto (2015) tenta demonstrar como as estratégias regionais e o contexto eleitoral importam para o sucesso do parlamentar em sua busca pela reeleição. Nas palavras dos próprios autores:

“Context matters for explaining voting dispersion. Whether due to the flow of information or the ease for credit claiming, or even by the different socializations by which voters are subjected: the relationship between cities seems to impose a layer with new dynamic that explains the voting dispersions observed from the transmission of biased information.[...] These findings make way for an investigation thus far neglected in studies on the Brazilian electoral system. The attention is far too focused on the incentives imposed by electoral rules on the political system as a whole.”(2015, p. 27)

Assim, após a desmitificação do argumento distributivista da conexão eleitoral aplicado ao Brasil, a próxima seção deste artigo tem como objetivo analisar um segundo questionamento: seriam as emendas individuais orçamentárias a moeda de troca essencial para garantir a cooperação entre o Executivo e os membros do Legislativo?

3.2 A verificação da arena legislativa

De acordo com Pereira e Mueller (2002, 2003), as emendas individuais orçamentárias seriam utilizadas pelo Executivo para comprar o apoio dos parlamentares na aprovação de sua agenda de políticas. Apesar de esse ter se tonado o senso comum entre os especialistas da área, Pereira e Mueller não foram os únicos autores a olharem para as emendas individuais orçamentárias na arena legislativa.

Responsáveis por abrir uma agenda de pesquisa a respeito da importância dos partidos no interior do congresso brasileiro, não faltaram trabalhos em que Figueiredo e Limongi (1999, 2002, 2005, 2008) não só argumentaram, como também demonstraram que a

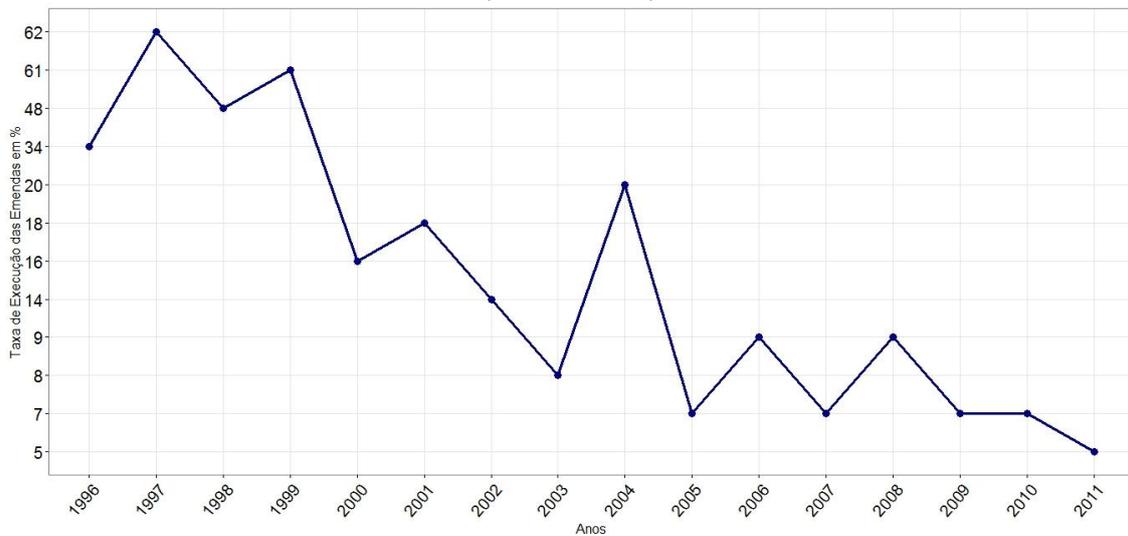
organização dos trabalhos legislativos, dada por meio da centralização do poder decisório na figura dos líderes partidários e do Executivo, torna difícil e quase que impossível a atuação individual dos parlamentares no processos de produção de políticas.

Preocupados também em verificar se a lógica proveniente do argumento da compra de apoio se aplicava de fato ao caso brasileiro, os autores buscaram analisar a forma como as emendas individuais foram executadas para os períodos de 1996 à 2001. As conclusões nas quais esses autores chegam são bem claras e demonstradas empiricamente: (i) as emendas individuais orçamentárias representariam uma pequena parcela do total do orçamento; (ii) dentre os tipos de emendas – individuais, de bancada estaduais, de comissões e de relatores – as emendas de bancada é que teriam o maior percentual de execução; (iii) a disciplina partidária não é explicada pela liberação de emendas e (iv) dentre as emendas executadas, os membros da coalizão é quem apresentam a maior parcela de recursos executados. De forma resumida:

[...]a execução das emendas individuais deve ser tomada como parte de um pacote mais amplo envolvido nos acordos partidários que selam e soldam a participação dos partidos na coalizão que sustenta o governo.[...] Isto é, parlamentares filiados a partidos que participam da base do governo votam favoravelmente à agenda do governo e têm taxas mais elevadas de liquidação de emendas porque participam do governo. Há uma causa comum: ser parte do governo.[...] A imagem usada precisa ser retocada: não estamos diante de uma moeda de troca, e sim de duas faces da mesma moeda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 148,150 e 151).

O gráfico 2 abaixo, em consonância com os achado anteriores de Figueiredo e Limongi (2008, p. 138) apresenta a taxa média de execução das emendas individuais ao longo dos anos.

**Gráfico 2: Taxa de Execução das emendas individuais
(1996 e 2011)**



Fonte: Banco de Dados do Orçamento do Cebrap e SIGA Brasil

De acordo com os dados apresentados acima, entre os anos de 1996 e 1999, a taxa média da execução das emendas individuais atingiu o patamar de 51%¹³. Nos anos subsequentes a média de execução chegou a no máximo 11%. Nota-se, portanto, que a execução dos recursos provenientes dessas emendas não é tão elevada e não apresenta-se como a literatura anteriormente discutida apontou. Ainda que no ano de 1999 essa taxa atinja seu valor máximo de 61%, pelo argumento postulado pela literatura distributivista era esperado que essas taxas fossem bem mais elevadas e que se repetissem para todos os anos.

Há aqui, portanto, uma primeira e importante quebra do argumento distributivista no interior do funcionamento do sistema político brasileiro. Dada a baixa taxa de execução dessas emendas, torna-se difícil argumentar que esses recursos seriam utilizados como compra de apoio do Executivo para com os membros do Legislativo. Refletindo, ainda,

¹³ Antes que conclusões na direção do argumento distributivista sejam feitas, é preciso esclarecer que entre os anos de 1996 a 1999 foram utilizados os valores classificados como “Liquidado” para medir a taxa de execução das emendas individuais. Do ano 2000 em diante, os valores classificados como “Pago” é que foram utilizados para o cálculo da taxa de execução dessas emendas. Mas qual seria a diferença entre esses dois valores? De acordo com Giacomoni (2012) a diferença básica reside no fato de que como as obras em que os parlamentares alocam seus recursos pode demorar mais do que um ano para serem finalizadas, somente parte das emendas é de fato executada. Somente é pago o valor referente a parte da obra, sendo a diferença classificada como “Restos à Pagar”. Ainda que se argumente que esses valores seriam pagos no ano seguinte, os decretos da presidência cancelam todos os restos a pagar no ano posterior (para mais informações ver (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/decretos1#content>)). Como o argumento distributivista analisa os recursos que de fato seriam disponibilizados aos parlamentares, optou-se por nesse artigo usar o valor “pago” como referência para os anos de 2000 até 2011.

sobre o argumento anteriormente apresentado – o da conexão eleitoral – os resultados expostos acima corroboram ainda mais as evidências de que no Brasil a estratégia seguida pelo parlamentar em busca da reeleição deva ser outra que não a liberação desses recursos, dada as suas baixas taxas de execução.

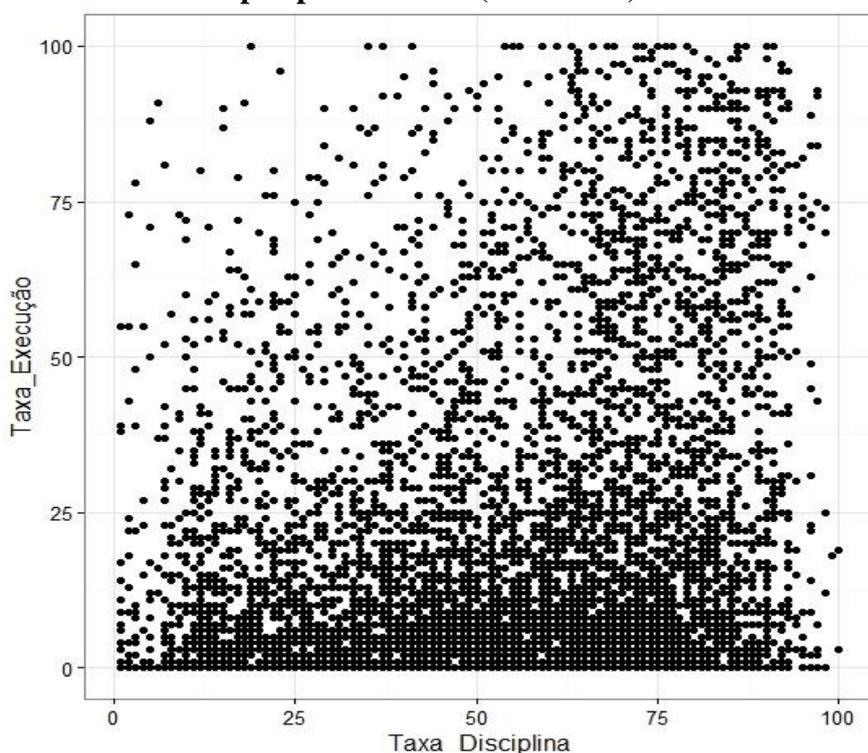
Dando um passo adiante, ainda que a taxa de execução dessas emendas seja considerada baixa, é preciso verificar o argumento exposto pelos autores Pereira e Mueller de que “tem sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso”(2002, p. 267). Mediante a análise das votações nominais e da execução das emendas individuais orçamentárias, os autores afirmam que o apoio ao governo seria estabelecido mediante a liberação desses recursos.

Fazendo apenas uma ressalta ao argumento dos autores, tem-se que o cenário de tomada de decisões coletivas se tornaria instável de modo parecido com o caso americano. Se no congresso americano não há nada que garanta que a prática do *logrolling* será mesmo efetivada, sob o argumento de Pereira e Muller pode se aplicar a mesma lógica: quem garante que o Executivo irá liberar os recursos posteriormente ou logo em seguida ao parlamentar ter votado favoravelmente à sua agenda e vice-versa? Quais são as regras do jogo que garantem esse acordo de reciprocidade?

Figueiredo e Limongi (2008, p. 142 e 143) ao analisarem tal relação – entre emendas executadas e apoio ao governo – concluem que não haveria motivos para acreditar que esse seja o padrão que explica o apoio dos parlamentares ao governo. Parlamentares que apoiam governo tenderiam mesmo a ter a maior parcela de seus recursos executadas, contudo, há casos em que parlamentares mesmo não apoiando o governo têm executada parcela significativa de seus recursos. Adiante o gráfico 3¹⁴ apresenta os mesmos dados, contudo para a série temporal de 1996 até 2011:

¹⁴ Para o cálculo foram considerados todas as votações nominais em que o líder do governo indicou o voto. Considerando-se o total de votações nominais, somente em 10% delas o líder do governo não indicou o voto. Ademais, os disciplinados foram considerados como aqueles que votaram igual ao líder do governo e os indisciplinados os que votaram contrários a essa mesma indicação. Também foram considerados todos os parlamentares que participaram das votações. Tanto a taxa de execução, quanto a disciplina em relação ao governo encontram-se em porcentagens (%).

Gráfico 3: Execução das emendas e disciplina em relação ao governo, por parlamentar (1996-2011)



Fonte: Banco de Dados do Orçamento do Cebrap e Banco de Dados do Legislativo do Cebrap

Interpretando os dados expostos acima, é possível perceber que não há um padrão em relação a maior liberação de emendas e a disciplina em relação ao governo. Mesmo que exista uma aparente concentração no quadrante referente a maior taxa de execução e a maior taxa de disciplina, também há uma concentração naqueles que votam disciplinadamente, mas que não apresentam elevadas taxas de execução. Calculando a correlação para a verificação de se há ou não associação entre a taxa de disciplina em relação ao governo e a execução das emendas individuais, o valor encontrado é de 0,23. Mesmo sendo positivo, ou seja, indicando uma possível associação positiva entre maiores taxas de disciplina e maior taxa de execução de emendas, o valor dista muito de 1 onde a associação é considerada quase que perfeita.

Dito isso, mais uma vez o argumento distributivista para o caso brasileiro parece não se aplicar. Se parte da literatura esperava que o apoio ao Executivo fosse concebido pela execução das emendas individuais orçamentárias, os dados aqui apresentados apontam na direção contrária: a de que não há nenhum motivo para se acreditar que essas emendas são de fato usadas pelo Executivo para comprar o apoio dos parlamentares na

aprovação de uma agenda de políticas. Além de apresentarem uma taxa muito pequena de execução ao longo dos anos, a associação e relação entre apoio ao governo e liberação de recursos mostra que não há evidências que comprovem que de fato o Executivo compre o apoio dos parlamentares.

Conclusão

De forma geral, o objetivo desse trabalho foi o de remontar as principais adaptações e implicações do modelo distributivista aplicado ao Brasil. Olhando para as emendas individuais orçamentárias, vários foram os estudos aqui apresentados que se debruçaram sobre a provisão desses recursos como fator explicativo determinante não só para o comportamento dos parlamentares, bem como para a relação estabelecida entre Executivo e Legislativo.

No entanto, como a seção dois e três apresentadas nesse artigo se propuseram a explicar, as emendas individuais orçamentárias tomadas como a garantia do sucesso sob a ótica do parlamentar e do Executivo merecem ser analisadas com cautela. Diante do levantamento de outros trabalhos que também analisaram os dados provenientes dessas emendas, bem como dos achados aqui apresentados, não é possível afirmar que o argumento distributivista consegue, de fato, explicar o sucesso desses dois atores e o funcionamento do sistema político brasileiro.

Dado que lógica do argumento distributivista aplicado ao Brasil, principalmente sobre o comportamento dos parlamentares e sobre a organização dos trabalhos legislativos não dá conta de explicar de fato como opera o funcionamento do sistema presidencialista brasileiro, outras explicações devem ser levadas em consideração.

Enfim, como dito ainda no início desse artigo, a vertente partidária também foi aplicada ao caso brasileiro e seus estudos a respeito do funcionamento do sistema político brasileiro não devem ser desconsiderados. Os achados a respeito das taxas de disciplina partidária, bem como do papel ativo que o Legislativo desempenha na produção de políticas não pode ser ignorado. Como desdobramentos futuros, será objetivo de parte desse trabalho analisar a real finalidade das emendas individuais orçamentárias e as possíveis estratégias adotadas pelos parlamentares, sob a ótica da vertente partidária aplicada ao Brasil.

Referência Bibliográfica

AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406–433, 1 maio 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, jan. 2003.

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

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

ELSTER, J. **Nuts and Bolts for the Social Sciences**. [s.l.] Cambridge University Press, 1989.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.

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

FIORINA, M. P. **Congress, Keystone of the Washington Establishment**. [s.l.] Yale University Press, 1989.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. [s.l.] Atlas, 2012.

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.

LIMONGI, F. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 37, 1994.

LINZ, J. J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma diferença? In: LAMOUNIER, B. (Ed.). **A opção parlamentarista**. [s.l.] IDESP/Sumaré, 1991.

MAINWARING, S. Presidentialism in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 25, p. 198–228, 1990.

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

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

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, jan. 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, jan. 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.

SHEPSLE, K. A. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. 2. ed. [s.l.] W.W. Norton, 1997.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. Legislative Politics and Budget Outcomes. In: GREGORY, B. M.; JOHN, L. P. (Eds.). . **Federal Budget Policy in the 1980s**. Washington: The Urban Institute, 1984.

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.

SILVA, G. P. DA; SILOTTO, G. **Are Brazilian Electoral Districts Actually Built? The Relevance of Socio-economic Conditions on the Dispersion of Votes for Brazilian Congress**. . In: 73^a MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING. CHICAGO. Chicago, EUA: 2015

WEINGAST, B. R.; SHEPSLE, K. A.; JOHNSON, 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.