

**IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP**  
**São Paulo, de 07 a 11 de abril de 2014**

**MINISTÉRIOS, PARTIDOS E EMENDAS INDIVIDUAIS**  
**NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO<sup>1</sup>**

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

---

<sup>1</sup> Paper preparado para a apresentação no IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP

<sup>2</sup> Agradeço a agência fomentadora Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) por ter concedido a bolsa de iniciação científica, inscrita sob o processo [2013/04541-6](#), para a realização desta pesquisa

## **Introdução**

As emendas individuais ao orçamento a todo o momento estão envolvidas em escândalos de corrupção e em críticas da literatura que as incluem como instrumentos do Executivo para a compra de apoio dos parlamentares nas votações. Este trabalho, portanto, tem a pretensão de examinar se o presidencialismo de coalizão pode ou não ter alguma influencia sobre a distribuição e a alocação dessas emendas ao longo da elaboração do projeto da Lei Orçamentária Anual.

Uma corrente significativa da literatura defende que as emendas individuais estariam sendo utilizadas como meio de estabelecer a conexão eleitoral entre os parlamentares e seus redutos eleitorais (AMES, 1994, 2003) e para além disso, essas emendas também estariam sendo utilizadas como “moedas de troca” entre um Executivo forte e impositivo e um Legislativo fraco e individualista (PEREIRA; MUELLER, 2002, 2003; PEREIRA C.; RENNO L., 2003).

Diferente deste argumento, Figueiredo e Limongi (2002, 2008; 2005) procuraram mostrar que as emendas individuais não são relevantes para o apoio do Legislativo ao Executivo, pois os parlamentares teriam o comportamento disciplinado e coeso dentro do Congresso e não assumiriam atitudes individualistas.<sup>3</sup>

Contudo, nenhum desses trabalhos procurou de fato mostrar o destino que as emendas individuais seguem dentro do processo orçamentário e sua importância dentro do presidencialismo de coalizão brasileiro. E é por existirem poucos estudos nesse sentido, que o presente trabalho tem por objetivo principal avaliar se tais emendas seguem linhas partidárias e se, em alguma medida, podem ser inseridas dentro da construção de uma coalizão de apoio ao Executivo, no interior do Legislativo.

A análise dos dados permitirá verificar se os recursos provenientes das emendas individuais, apropriadas pelos parlamentares, têm como destino os Ministérios controlados pelos partidos aos quais esses deputados pertencem, ou, se simplesmente, a lógica da distribuição dessas emendas está somente baseada em interesses pessoais e localistas, como sugere parte da literatura. Dessa forma, o estudo está sendo desenvolvido com a finalidade de observar se há alguma relação entre os Ministérios e

---

<sup>3</sup> Para um aprofundamento maior na literatura sobre o Processo Orçamentário Brasileiro e sobre a relação entre o Executivo e o Legislativo ver LUZ, 2013.

os partidos para a construção de uma maioria de apoio ao Executivo no interior do Legislativo, uma vez que a disciplina partidária parece ser a regra no interior do próprio Congresso.

Por ora, viso apenas lançar luz sobre a alocação das emendas individuais nos Ministérios na fase da aprovação do primeiro e segundo mandato do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que corresponde aos anos orçamentários de 2004 a 2011, conforme veremos mais pra frente.

De modo a facilitar o entendimento desta pesquisa o presente artigo encontra-se dividido da seguinte forma: em primeiro lugar apresento os aspectos metodológicos desse trabalho, na tentativa de explicar a forma como os dados foram coletados e elaborados. Adiante, a segunda seção contemplará os resultados da pesquisa em que mostro a distribuição das emendas individuais de acordo com os partidos e os Ministérios do governo. Enfim, encerro esse texto com algumas considerações finais.

## **Metodologia**

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, o trabalho faz uso dos dados provenientes do Banco de Dados do Orçamento e do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP referente aos anos de 2000 até 2011. Tendo em vista que o processo de elaboração da Lei Orçamentária Anual ocorre no ano anterior a sua execução, os anos de 2004 até 2011 foram selecionados para este trabalho de modo a cobrir o primeiro e o segundo mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e suas coalizões.

De forma a analisar os dados de forma correta foi necessário fazer uma coleta de todos os programas vinculados a um Ministério passíveis de receberem emendas individuais, uma vez que os pareceres preliminares das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) definem que essas emendas só poderão atender aos programas e Ministérios definidos anteriormente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Realizado este trabalho de verificação foi necessária, também, a atribuição dos partidos dos parlamentares de acordo com a data da aprovação do projeto da LOA pela Comissão Mista do Orçamento no Congresso (CMO), uma vez que os parlamentares só podem propor emendas e essas serem modificadas até a data da aprovação pela CMO.

De modo a efetuar a análise dos valores aprovados para as emendas individuais por partido e Ministérios foi preciso, também, ponderar os valores de acordo com o número de parlamentares (incluindo os suplentes) por partido que propuseram emendas. Dessa forma, a análise dos valores pode ser realizada de forma que o número de parlamentares por partidos não privilegie alguns Ministérios em detrimento de outros, devido à diferença numérica na composição das bancadas partidárias no Congresso.

Tendo em vista que o objetivo do presente trabalho é o de avaliar se as emendas individuais seguem linhas partidárias, os Ministérios que compõem a coalizão do governo e que podem receber emendas individuais foram agrupados de acordo com o partido que os controla conforme será possível visualizar na próxima seção de resultados.

Por fim, antes de passar a análise dos dados é preciso ressaltar que os dados que serão apresentados nos gráficos abaixo mostram o quanto, em relação ao total que o Ministério recebeu em emendas individuais dos partidos da coalizão, cada partido pertencente a essa mesma coalizão foi o responsável por destinar ao Ministério. Por exemplo, em 2006 o Ministério dos Transportes, controlado pelo PR, teve em valores aprovados provenientes de emendas individuais em R\$ 58.727,19, sendo que 70% desses valores recebido foram proveniente do envio de emendas individuais dos parlamentares pertencentes ao próprio PR.

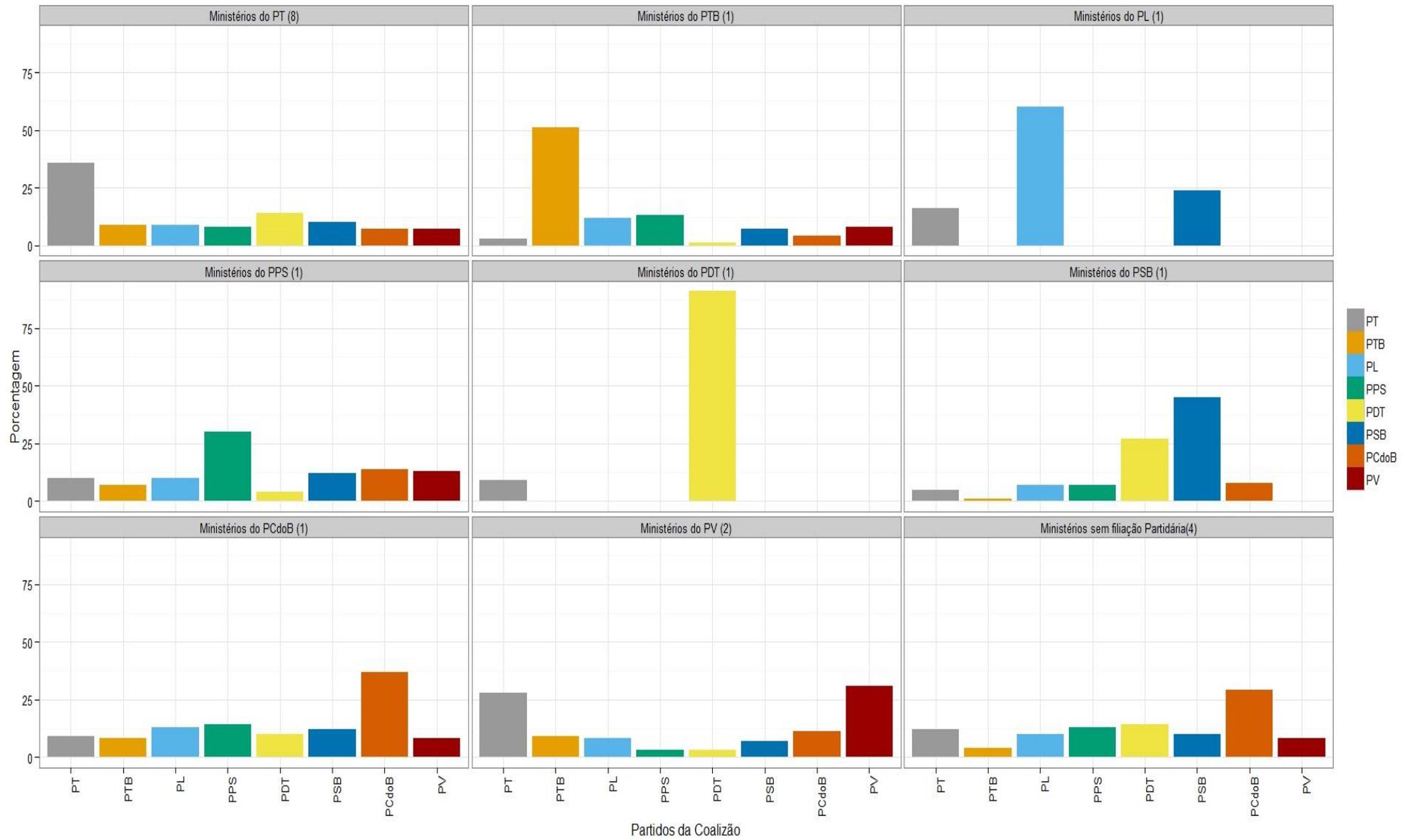
### **Ministérios, Partidos e Emendas Individuais no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**

O Gráfico 1<sup>4</sup> traz as porcentagens das emendas individuais aprovadas em Ministérios que foram agrupados de acordo com a quantidade de Ministérios que o partido controla. Assim, como veremos abaixo em 2004 o PT controlava sozinho 8 dentre os 19 Ministérios que receberam emendas individuais. Esse agrupamento foi realizado somente com a finalidade de facilitar a visualização dos dados.

---

<sup>4</sup> Observar que todos os Gráficos que agrupam os Ministérios apresentam um parênteses informando a quantidade de Ministérios sob o controle de determinado partido. Por exemplo: “Min. PT (8)” indica que o PT controlava naquele ano 8 Ministérios passíveis de receberem emendas individuais.

**Gráfico 1: Distribuição da porcentagem dos valores das Emendas Individuais Aprovadas por partidos da Coalizão e Ministérios (2004)**



Iniciando as análises para os anos orçamentários do primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2007), temos que de acordo com o Gráfico 1 os parlamentares de partidos menores como PTB, PL (PR), PPS, PDT, PSB, PCdoB e PV tendem a concentrar seus recursos orçamentários nos Ministérios que o próprio partido controla. Começando pelo PTB que no ano de 2004 controlava o Ministério do Turismo é possível observar que do total do valor recebido em emendas individuais, os parlamentares do PTB foram os responsáveis por destinar 51% do total desses recursos, seguido pelos parlamentares do PV que destinaram 13%. O mesmo parece acontecer com o Ministério dos Transportes controlado pelo PL. Além dos parlamentares do partido serem os responsáveis por 60% dos recursos provenientes de emendas individuais alocados no Ministério, chama a atenção que apenas outros dois partidos, PT e PSB, tenham destinado recursos para esse Ministério. Outro Ministério que segue esse mesmo padrão de destino dos recursos é o Ministério da Integração Nacional que no ano de 2004 recebeu 30% do recurso de emendas individuais, provenientes dos parlamentares do próprio partido que o controla, qual seja, o PPS.

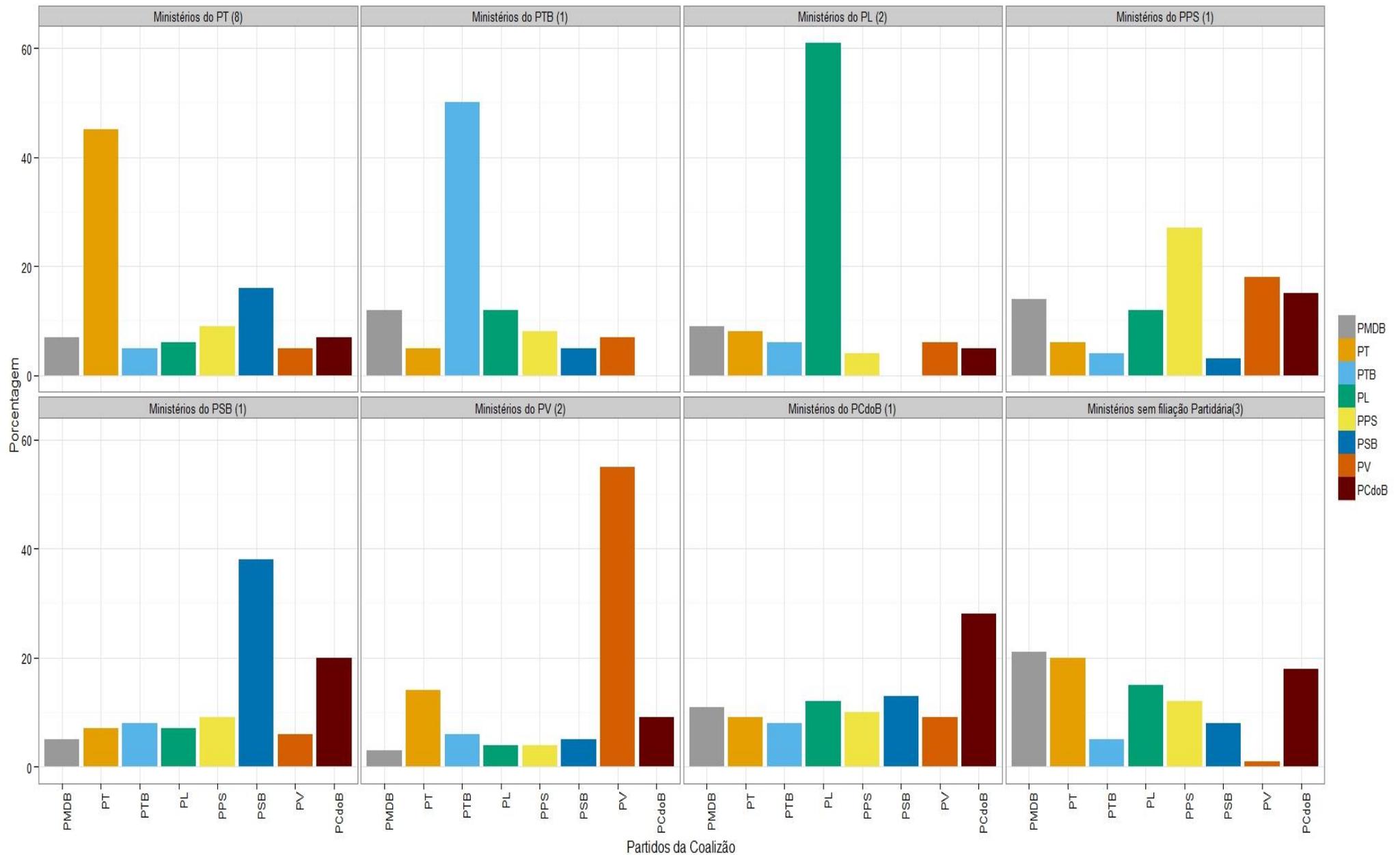
Os parlamentares do PDT também foram os responsáveis por destinarem a maior parte dos recursos provenientes das emendas individuais para o Ministério das Comunicações. Novamente o que chama a atenção nesse Ministério é que somente os parlamentares dos partidos do PDT e do PT destinaram recursos para esse Ministério, sendo que pela definição da LDO não haveria nenhuma restrição ao envio de recursos orçamentários para esse Ministério. Mesmo assim, enquanto os parlamentares do PT foram os responsáveis por 9% dos recursos alocados no Ministério, os parlamentares do PDT, partido este que controla o Ministério das Comunicações, foi o responsável por 91% desses recursos.

Dentre os demais partidos menores, os parlamentares do PSB, partido responsável pelo Ministério da Ciência e Tecnologia foi o responsável por destinar 45% dos recursos recebidos em emendas individuais pelo Ministério, ficando a frente dos parlamentares do PDT que foram os responsáveis por destinar 27% dos recursos recebidos pelo Ministério. Nessa mesma linha, o Ministério dos Esportes, controlado pelo PCdoB, recebeu de seus parlamentares o equivalente a 37% dos recursos totais em emendas individuais aprovados para o Ministério. Por fim, agrupando os dois Ministérios que o partido PV controlava em 2004 – Ministérios da Cultura e Ministério do Meio

Ambiente – temos que os parlamentares desse partido foram os responsáveis por destinar 37% dos recursos provenientes de emendas individuais para esses partidos.

Observando os dados dos Ministérios agrupados do PT a relação de que os parlamentares desse partido destinariam parte de seus recursos para esses Ministérios a parece ser também evidente quando comparado aos demais Ministérios controlados por partidos menores. Observando os dados agrupados, os parlamentares do PT foram os responsáveis por destinar 36% dos recursos em emendas individuais que esses Ministérios receberam.

**Gráfico 2: Distribuição da porcentagem dos valores das Emendas Individuais Aprovadas por partidos da Coalizão e Ministérios (2005)**

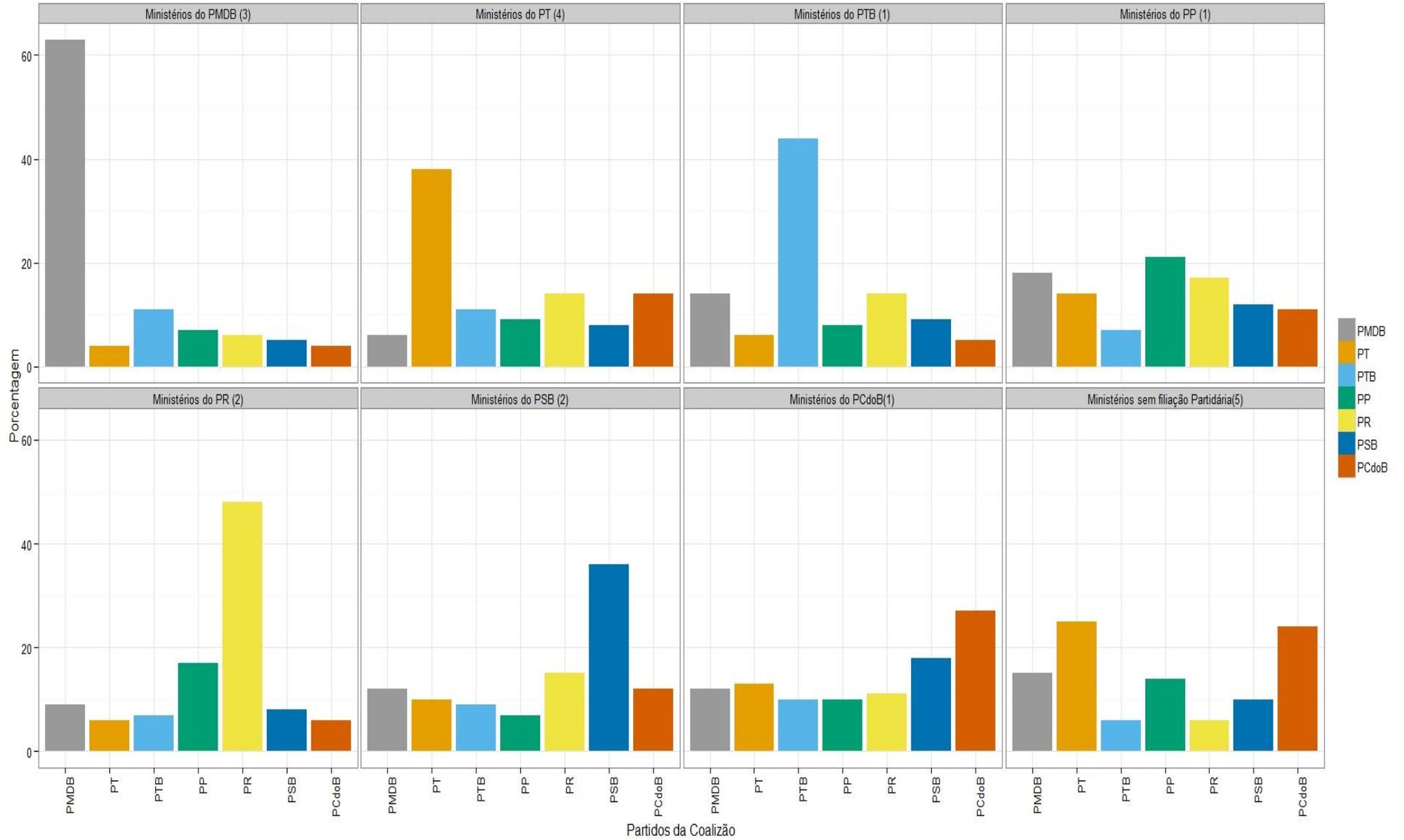


De acordo com o Gráfico 2 novamente os parlamentares de partidos menores como PTB, PL (PR), PPS, PDT, PSB, PCdoB e PV tendem a concentrar seus recursos orçamentários nos Ministérios que o próprio partido controla. Chama a atenção que para a coalizão formada em 2005 os Ministérios controlados pelo PT também passam a seguir de forma mais expressiva essa relação, uma vez que seus parlamentares são os responsáveis por destinar 45% do total dos recursos provenientes de emendas individuais.

Começando pelo PTB que no ano de 2005 controlava o Ministério do Turismo é possível observar que do total do valor recebido em emendas individuais, os parlamentares do PTB foram os responsáveis por destinar 50% do total desses recursos, valor este inferior em 1% quando comparado ao ano anterior. O mesmo parece acontecer com o Ministério dos Transportes e da Defesa controlado pelo PL (PR). Analisando esses dois Ministérios em conjunto observa-se que os parlamentares do partido são os responsáveis por 86% dos recursos provenientes de emendas individuais. Outro Ministério que segue esse mesmo padrão de destino dos recursos é o Ministério da Integração Nacional que no ano de 2005 recebeu 25% do recurso de emendas individuais, provenientes dos parlamentares do próprio partido que o controla, qual seja, o PPS.

Os parlamentares do PSB também foram os responsáveis por destinarem a maior parte dos recursos provenientes das emendas individuais para o Ministério da Ciência e Tecnologia. Nota-se que os parlamentares do PSB foram os responsáveis por destinar 38% desses recursos para o Ministério. Dentre os demais partidos menores, chama a atenção os Ministérios controlados pelo PV – Ministério do Meio Ambiente e Ministério da Cultura – que, dentre o total dos recursos provenientes em emendas individuais, obtiveram 55% desses recursos provenientes dos parlamentares filiados ao próprio partido. Por fim, o Ministério do Esporte controlado pelo PCdoB obteve de seus parlamentares 28% dos recursos em emendas individuais, ficando a frente dos parlamentares do PSB que destinaram somente 13% dos recursos.

**Gráfico 3 : Distribuição da porcentagem dos valores das Emendas Individuais Executadas por partidos da Coalizão e Ministérios (2006)**

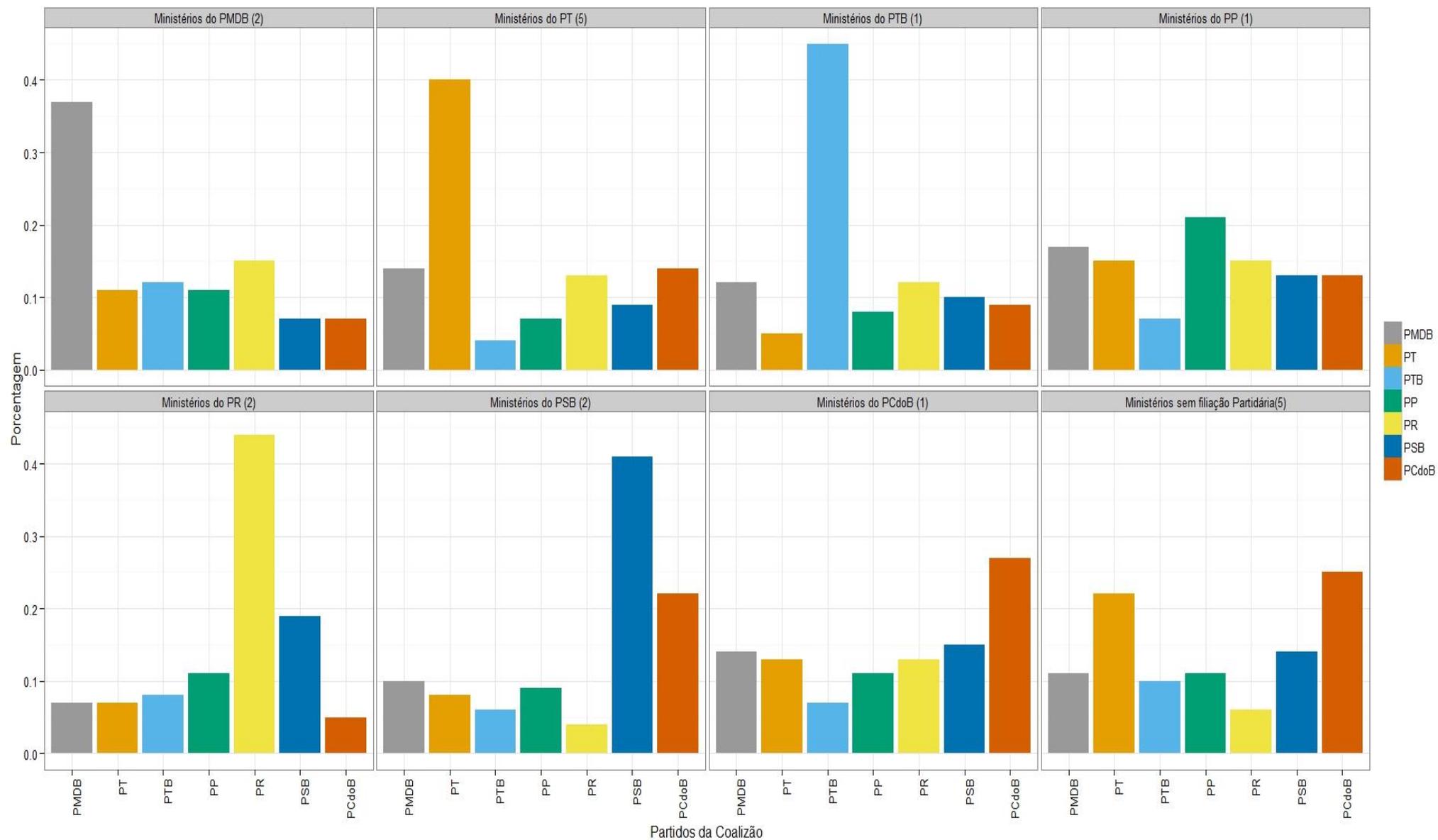


A partir dos dados apresentados no Gráfico 3 o PMDB, que antes não assumia nenhuma pasta ministerial passível de receber emendas individuais, passa a ter 63% dos seus recursos destinados pelos parlamentares filiados também ao PMDB. O mesmo ocorre, mas em proporções menores, com os Ministérios controlados pelo PT onde os deputados e senadores do partido são os responsáveis por 38% das emendas individuais aprovadas nos Ministérios.

Tratando ainda dos Ministérios agrupados temos os Ministérios controlados pelo PR (PL) – Ministério dos Transportes e da Defesa – que recebem 48% dos recursos destinados pelos parlamentares do próprio PR (PL). Os Ministérios controlados pelo PSB – Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Integração Nacional – também recebem uma quantidade expressiva de recursos provenientes de parlamentares filiados ao partido. Do total recebido em emendas individuais 36% são provenientes dos deputados e senadores do PSB.

Essa mesma relação entre os Ministérios, os partidos que os controlam e os parlamentares filiados a esses partidos ainda pode ser observada para os partidos que controlam apenas um Ministério. O Ministério das Cidades, por exemplo, controlado pelo PP recebe dos parlamentares filiados ao partido 21% do total recebido em emendas individuais. Seguindo essa mesma tendência, há o Ministério do Turismo sob o controle do PTB que recebe dos parlamentares filiados ao partido 44% dos recursos provenientes em emendas individuais. Tal relação ainda pode ser observada no Ministério dos Esportes controlado pelo PCdoB onde os parlamentares filiados ao partido destinaram para o Ministério 27% dos recursos totais recebidos em emendas individuais.

**Gráfico 4 : Distribuição da porcentagem dos valores das Emendas Individuais Aprovadas por partidos da Coalizão e Ministérios (2006)**



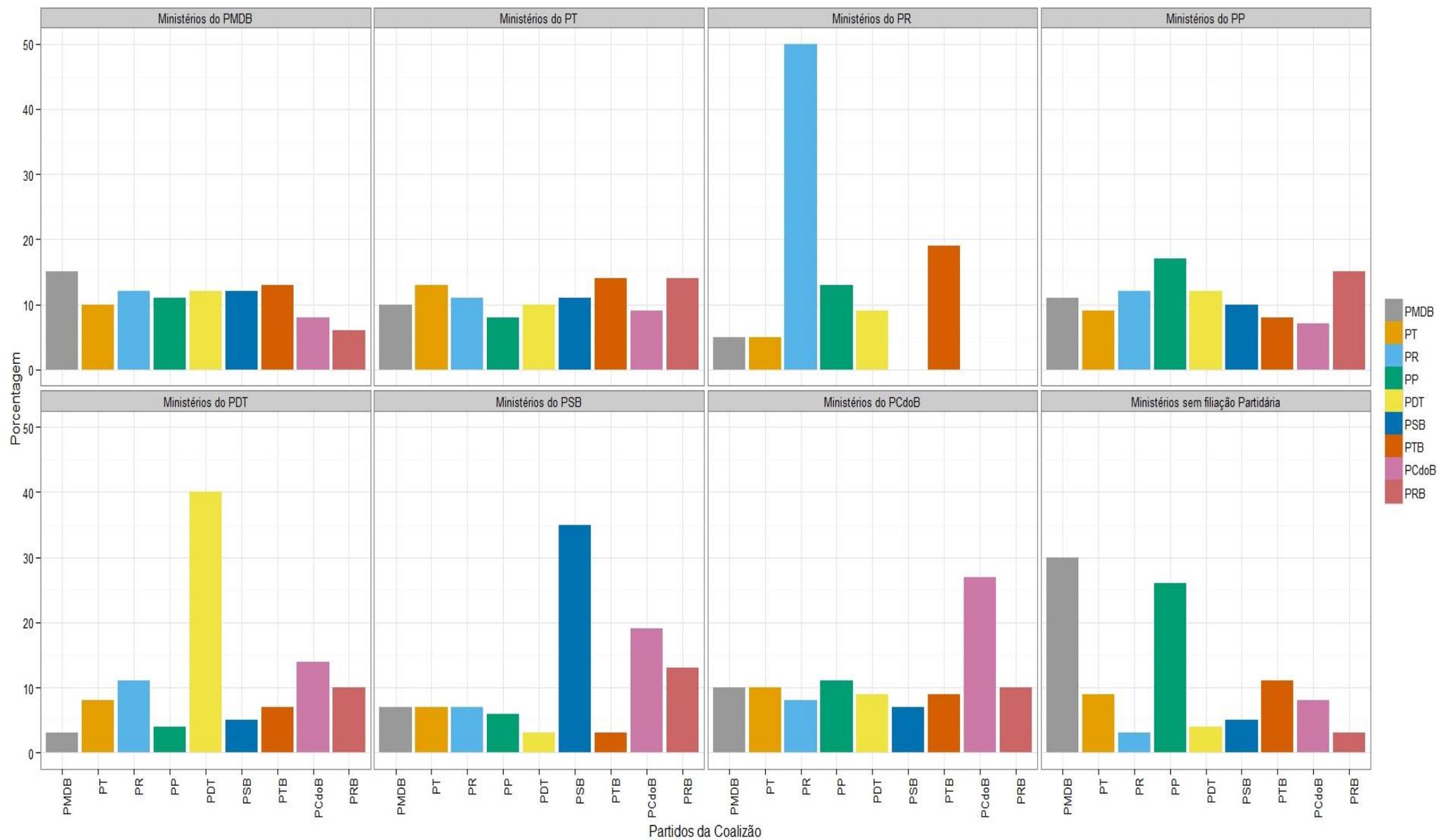
De acordo com o Gráfico 4 novamente os parlamentares filiados ao mesmo partido que controla o Ministério parecem privilegiar esses Ministérios como alvos de destino das suas emendas individuais. Como é possível visualizar os parlamentares do PMDB são os responsáveis pela alocação de 37% do total dos recursos em emendas individuais alocados nos Ministérios sob o controle do PMDB. O mesmo ocorre com os Ministérios controlados pelo PT, onde os deputados e senadores do PT são os responsáveis por 40% dos recursos em emendas individuais alocados nesses Ministérios.

Dentre ainda os partidos que controlam mais de um Ministério temos os Ministérios controlados pelo PR (PL) – Ministério dos Transportes e Ministério da Defesa. Nesses Ministérios os parlamentares do PR (PL) são os responsáveis por destinar 44% dos recursos destinados em emendas individuais aprovadas para esses Ministérios. Ainda, os Ministérios controlados pelo PSB – Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Integração Nacional – recebem dos parlamentares filiados ao PSB o equivalente a 41% das emendas individuais aprovadas para esses Ministérios.

O Ministério do Turismo, controlado pelo PTB, recebe de seus parlamentares o equivalente a 45% dos recursos aprovados em emendas individuais. De modo semelhante ainda temos o Ministério das Cidades, controlado pelo PP, em que os parlamentares filiados ao próprio PP são os responsáveis por destinar 21% dos recursos provenientes em emendas individuais. O mesmo parece ocorrer com o PCdoB que controla o Ministério dos Esportes. Nesse Ministério os parlamentares do PCdoB são os responsáveis pela alocação de 27% dos recursos provenientes de emendas individuais.

O Gráfico 4 exposto acima finaliza as análises dos dados para o primeiro mandato do governo Lula. Diante disso, passo para a análise do Gráfico 5 abaixo que traz os dados para o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Cabe aqui ressaltar que a mudança da composição da coalizão e do controle dos Ministérios não afetou a análise em conjunto dos dados para os quatro anos orçamentários do segundo mandato do governo Lula.

**Gráfico 5 : Distribuição da porcentagem dos valores das Emendas Individuais Aprovadas por partidos da Coalizão e Ministérios (2007-2011)**



Como é possível observar no Gráfico 5 os Ministérios encontram-se agrupados de acordo com os partidos que os controlam e que compõem a coalizão durante o segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O que mais chama a atenção é o fato de os partidos considerados menores do que o PMDB e o PT e que controlam algum Ministério, tendem a ser um dos que mais recebem valores de emendas individuais pelos parlamentares filiados a esses partidos. Esse é o caso dos parlamentares do PR, PDT, PSB e do PCdoB.

O Ministério dos Transportes controlado pelo PR recebe em torno de 50% dos seus recursos pelos parlamentares de seu próprio partido. Esse padrão se repete para o Ministério do Trabalho e Emprego que é controlado pelo PDT que recebe aproximadamente 40% dos seus recursos dos parlamentares filiados ao partido. Os parlamentares do PCdoB também se comportam da mesma maneira com o Ministério dos Esportes, neste caso os parlamentares destinam 27% dos recursos que o Ministério recebe. Por fim, temos o caso do Ministério da Ciência e Tecnologia controlado pelo PSB em que os parlamentares são os responsáveis por destinarem 35% dos recursos aprovados para o Ministério em emendas individuais.

No caso dos Ministérios que o PMDB, PT e PP controlam é possível observar um padrão mais descentralizado da concentração e destinação dos recursos das emendas individuais aprovadas. No caso mais especificamente dos Ministérios do PMDB e do PT, uma possível explicação para o padrão mais descentralizado dos recursos pode ser devido ao tamanho dos próprios partidos e da quantidade de Ministérios tidos como fundamentais que eles controlam. O Gráfico 2, adiante, apresenta melhor a distribuição desses recursos para os Ministérios sem estes estarem agrupados pelos partidos que os controlam.

Por outro lado, o caso do PP também apresenta um padrão mais descentralizado devido ao fato de o Ministério das Cidades também ser considerado um dos principais Ministérios do governo e de aplicação de políticas públicas. Contudo, essas são explicações que ainda precisam estudadas de forma mais detalhada.

## **Considerações Finais**

Este trabalho procurou analisar se as emendas individuais seguem uma lógica partidária, tendo como foco os Ministérios do governo para os quais elas são destinadas. A partir dos resultados obtidos, até o momento, é possível perceber que, a princípio, o padrão de destino das emendas individuais segue uma lógica partidária. No caso das emendas aprovadas, como foi possível notar, os parlamentares filiados aos partidos que controlam os Ministérios são os responsáveis por destinar a maior parte dos recursos que esses Ministérios recebem, sendo que esse padrão fica mais evidente para os parlamentares pertencentes a partidos menores que controlam algum Ministério.

A partir da análise dos dados aqui expostos, é possível perceber que há evidências claras para acreditarmos que o ministro busca, mediante negociações com os líderes partidários, apoio dos parlamentares para as políticas públicas a serem implementadas dentro da pasta ministerial que o Ministro administra. Não é por acaso que parlamentares do mesmo partido de um determinado ministro destinam suas emendas individuais para programas ministeriais específicos, ou seja, para programas controlados pelo Ministério de seu partido.

Fica evidente, portanto, a existência de uma relação entre o partido que controla o Ministério e o destino das emendas individuais de parlamentares filiados ao mesmo partido do Ministro. O controle partidário sobre as pastas ministeriais realmente parece se espelhar no interior do próprio Legislativo, pois o parlamentar ao destinar recursos para o Ministério que seu partido controla estaria evidenciando o apoio que o Legislativo dá à agenda e políticas do governo formado pelas maiorias, a qual ele mesmo se encontra inserido.

## Referência Bibliográfica

AMES, B. **Electoral Strategy Under Open-list Proportional Representation**. [s.l.] Center for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland at College Park, 1994.

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

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

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

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

LUZ, J. **O Lugar dos Ministérios no Presidencialismo de Coalizão**. In: VII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. Bogotá: De a 27 de Setembro de 2013

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de 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. Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, v. 22, n. 3, p. 425–448, 2003.