

Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Beatriz de Almeida Brito e Mayumi Palmeira Toyoda¹

O Orçamento da União dentro da Ciência Política brasileira: a importância do processo de coleta, atualização e padronização de dados

Trabalho de apoio para pôster a ser apresentado no X
Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade de São Paulo

São Paulo

2020

¹Agradecemos a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), por ter concedido as bolsas e pelo apoio financeiro (processos 2020/03106-8 e 2019/03593-9) para a realização desta pesquisa. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade das autoras e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

Introdução

A presente proposta de pôster tem como finalidade apresentar e discutir como são realizados, atualmente, o processo de coleta, atualização, padronização e verificação da base de dados do Orçamento da União Brasileiro. Com o foco investigativo na Lei Orçamentária Anual (LOA), dos anos de 1996 a 2018, é possível analisar dados acerca da aplicação de recursos financeiros da União nas suas múltiplas divisões, como: setor, órgão, esfera, partido, parlamentar, projetos, dentre outras variáveis. Assim, demonstraremos a metodologia que utilizamos com a finalidade de enfatizarmos como essa atividade é fundamental para a melhor compreensão das informações disponibilizadas pelo Governo Federal.

Pela perspectiva teórica e da literatura do campo da Ciência Política, diversos estudiosos e pesquisadores da área de estudos legislativos nos mostram como o Orçamento da União é uma peça essencial para que consigamos compreender melhor o funcionamento das instituições políticas brasileiras. Exemplos dessa contribuição são os estudos como os de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, que utilizam tais dados para melhor interpretar e analisar o processo de disputas por políticas entre os partidos que compõem a coalizão de governo, assim como a pesquisa de Joyce Luz, que observa como as relações entre Executivo e Legislativo são estabelecidas por intermédio da elaboração e alteração da proposta da Lei Orçamentária no Brasil.

Discussão

A formulação do orçamento da União é uma das prerrogativas legislativas do Presidente da República e de seus ministros. Sua concepção compreende três etapas fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), traçado para o período de quatro anos de mandato, no qual o Executivo determina metas, objetivos, diretrizes e envolve emendas por parte do Congresso Nacional; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que consiste no planejamento de diretrizes, prioridades e despesas da União referentes ao ano seguinte e implica, também, o emendamento dos parlamentares; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), baseada na LDO, a qual designa os gastos governamentais, durante um período de doze meses, para determinadas áreas de políticas públicas.

Alicerçadas na teoria de Figueiredo e Limongi (1999; 2008), compreendemos que estas regras institucionais não podem ser dissociadas da discussão da coalizão do presidencialismo brasileiro. A quantidade de recursos alocada para ministérios do partido da presidência é maior? Os partidos que não são da coalizão conseguem um retorno maior com as suas emendas orçamentárias, quando comparados aos partidos da oposição? As áreas de políticas eleitoralmente estratégicas para os partidos da coalizão são beneficiadas em detrimento de outras? Estas são algumas das questões que cientistas políticos e pesquisadores têm buscado responder por meio da análise e uso dos dados da LOA.

Ao observarmos a Comissão Mista do Orçamento (CMO), composta por quarenta parlamentares de acordo com a regra de proporcionalidade de cadeiras dos partidos no Congresso e responsável por dar o parecer da LOA, alguns atores políticos se mostram essenciais no processo orçamentário. Dentre eles, salientamos o relator-geral - eleito a cada dois anos pelos quarenta parlamentares que compõem a comissão e que costuma ser membro da coalizão, já que esta tem a maioria da representação no Congresso - e dez relatores setoriais, escolhidos pelos líderes partidários. Compreendemos que estudar o papel da relatoria do orçamento ainda é uma agenda que precisa ser explorada e os dados da LOA ajudariam nesta empreitada.

A importância da Lei Orçamentária Anual para os estudos sobre coalizão de governo, portanto, encontra-se no fato de que o relator geral e os setoriais costumadamente serem membros da coalizão e conseguem controlar as emendas e os recursos que deverão ou não ser aprovados e direcionados no texto final que irá para a sanção do Presidente da República. Contudo, a LOA também é importante para os estudos sobre as coalizões de governo em outros aspectos: os recursos alocados em cada um dos ministérios e em suas secretarias, por exemplo, são importantes pra eu entender as disputas internas na coalizão.

Metodologia

Desde o começo deste ano, realizamos a coleta de dados da LOA diretamente do repositório da Câmara dos Deputados. O fato da coleta não ter sido feita de forma primária nos mostrou que existe um longo processo para que os bancos de dados sejam ajustados às perguntas de pesquisas concernentes à área de estudos legislativos.

Nossa prioridade é a de concentrar em um único banco de dados, informações de diversos anos da LOA. Deste modo, conseguimos formular um banco que contém tanto a maneira como o orçamento foi organizado anteriormente, quanto as modificações realizadas nas diferentes variáveis e como estas estão atualmente. Por exemplo, algumas descrições da rubrica "programas" previstas na LOA de 2011 são iguais àquelas estipuladas na LOA de 2014, mas um novo programa foi criado em 2015 e, portanto, o anterior foi excluído. Alinhar estas informações é importante para conseguirmos melhor visualizar os planos estratégicos governamentais e entender suas áreas prioritárias de investimento.

Ao importarmos os bancos de dados originais, realizamos primeiramente, a padronização das informações. As tabelas que são mais importantes para a estrutura do orçamento geralmente começam com o título "ORZARE". Nestas verificamos: se os códigos correspondem às informações já existentes, se não há informações repetidas com o mesmo código e descrições diferentes, se não há informações repetidas com código diferente, mas com a mesma descrição, se há códigos e informações novas e se há somente códigos e descrições novas (que não se repetem e nem existem nas tabelas originais).

Sintetizamos, até o presente momento, vinte anos de LOA. Assim, o pesquisador interessado nestes dados, terá acesso às divisões orçamentárias presentes na lei podendo comparar estas de acordo com o foco de sua pesquisa. Dentre estas variáveis, destacamos as "ORZARE": órgão, programa, setor, função, ação, localidade. Alguém interessado em se debruçar sobre os estudos de coalizão por meio do orçamento pode, por exemplo, ver as áreas priorizadas pelos ministérios do partido do presidente na alocação de recursos.

Conclusão

O principal objetivo do trabalho aqui apresentado é o de compartilhar com outros colegas pesquisadores as tarefas desenvolvidas nos bancos de dados orçamentários, que são utilizados para que estes consigam manipulá-los a fim de contribuir nas respostas concernentes às suas pesquisas. O nosso trabalho, desta forma, facilitará o acesso a dados orçamentários para pesquisadores, existindo ainda a possibilidade de influenciar no debate público. Além disso, a técnica de coleta desenvolvida servirá para as próximas gerações que precisarão coletar dados das próximas LOA.

Referências

LUZ, J. **Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro.** [s.l.] Universidade de São Paulo, 2017.

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

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

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: MAGNA, I.; RENNÓ, LÚCIO (Eds.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.** [s.l.] UFMG, 2009. p. 77–104.

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