

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO – POLÍTICA BRASILEIRA

ATRAINDO O *PORK*: QUE FATORES
EXPLICAM A EXECUÇÃO DAS EMENDAS
ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL?

VITOR LEAL SANTANA

BRASÍLIA, 30 DE MARÇO DE 2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO – POLÍTICA BRASILEIRA

ATRAINDO O *PORK*: QUE FATORES
EXPLICAM A EXECUÇÃO DAS EMENDAS
ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL?

VITOR LEAL SANTANA

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Ciência Política do Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília,
como parte dos requisitos para a obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior

BRASÍLIA, 30 DE MARÇO DE 2011

VITOR LEAL SANTANA

ATRAINDO O *PORK*: QUE FATORES
EXPLICAM A EXECUÇÃO DAS EMENDAS
ORÇAMENTÁRIAS NO BRASIL?

Prof.Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior
Orientador

Prof.Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller
Examinador

Prof.Dr. Carlos Marcos Batista
Examinador

Prof.Dr. Mathieu Turgeon
Examinador (Suplente)

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para a realização deste trabalho, pessoas com quem trabalhei e estudei nos últimos anos, pessoas com quem tive incontáveis oportunidades de discutir pontos específicos em eventos diversos (seminários, reuniões, conversas informais, etc.), pessoas que me deram inestimável apoio operacional e moral. Não conseguiria citar todas, e vou correr o imenso risco de mencionar algumas e não mencionar outras.

Quero agradecer, em especial, à Max Stabile, que foi o grande responsável pela elaboração do principal banco de dados da dissertação. Além disso, foi com ele e com meu amigo Marcelo que, na empresa júnior de consultoria política – a Strategos –, passei meus melhores anos na universidade.

Agradeço imensamente também ao professor Lucio Rennó, meu orientador em pesquisas de iniciação científica na graduação, na monografia e agora na dissertação de mestrado, que tem uma contribuição inestimável para minha formação acadêmica. Aos professores das bancas de qualificação e de defesa, Bernardo Mueller, Carlos Batista, Paulo Kramer, agradeço suas valiosas contribuições. Os professores Carlos Batista, Paulo Kramer, além de Antônio Octavio Cintra – que me acompanhou durante quase um ano na Câmara dos Deputados, também foram fundamentais para que meu aprendizado sobre política enquanto prática e enquanto ciência.

Entre os professores com quem tive contato na universidade, devo, em especial, à Maria Francisca Pinheiro Coelho não apenas maravilhosas oportunidades de incontáveis discussões, mas o ambiente de integração, aprendizado e solidariedade acadêmica que se estabeleceu entre meus colegas da pesquisa de iniciação científica, ainda na graduação.

Por fim, sem o suporte de meus pais, José Santana e Adriana, minha irmã, Nathália, e de minha querida Kamila eu jamais teria conseguido nada. Não apenas porque eles são a minha principal motivação, mas porque me apoiaram, torceram, sofreram e entenderam a minha ausência e a fragmentação da minha atenção.

RESUMO

O objetivo central deste trabalho é analisar os determinantes políticos da execução das emendas orçamentárias individuais no Brasil, consideradas como recursos tipicamente clientelistas – conhecidos como *pork barrel*. A dissertação parte do pressuposto que as emendas são elementos importantes para o sistema político brasileiro, pois além de serem utilizadas como mecanismo para a construção da governabilidade – com todos os custos e benefícios inerentes – seriam fundamentais para reforçar o vínculo entre representantes e representados.

A literatura que discute a distribuição desses recursos pode ser dividida basicamente sob o ponto de vista de um mercado competitivo: que envolve tanto a oferta de parlamentares como a demanda dos eleitores para obras e programas decorrentes do *pork*. Porém, pouco ou nada tem sido produzido sob a capacidade política e a necessidade técnico-social dos municípios em receber os recursos de emendas orçamentárias individuais. Não tem havido uma discussão fundamentada sobre os fatores que atraem o *pork* para os municípios, se são meramente políticos – como prega a sabedoria convencional – ou se há evidências de que fatores técnicos também afetam essa distribuição.

Utilizando estatísticas descritivas e métodos econométricos, investigamos que características políticas e mesmo socioeconômicas “atraem” o *pork* no Brasil. A idéia é ir além da relação entre parlamentares e o Executivo federal – que é responsável pela execução, com discricionariedade, dos recursos dessas emendas – e analisar de que forma o quadro político local, estadual e federal, além do cenário econômico e social dos municípios são importantes para determinar as chances de uma emenda aportar em uma localidade e não em outra, ou porque algumas dessas localidades atraem um maior número e maiores valores em termos de *pork* em detrimento de outras.

Palavras-chave: clientelismo; emendas orçamentárias; *pork barrel*; desenvolvimento local.

ABSTRACT

The main objective of this work is analyzing the technical e political determinants of execution of the budget amendment in Brazil, measured as pork barrel. The paper assumes that the amendments are important for the Brazilian political system, as well as being used as a mechanism for the construction of governance – with all the costs and benefits – would be crucial to reinforce the link between representatives and represented.

The literature on the distribution of these resources can be basically divided from the point of view of a competitive market, which involves the provision of parliamentary voters as demand for works and programs under the pork. However, little or nothing has been produced under the political capacity and technical and social needs of the municipalities receive the resources of individual budget amendments. There hasn't been a discussion based on the factors that attract the pork to the municipalities, whether they are purely political – how to fold the conventional wisdom – or if there is evidence that technical factors also affect this distribution.

Using descriptive statistics and econometric methods, we investigate which features political and socioeconomic "attract" the pork in Brazil. The idea is to go beyond the relationship between lawmakers and the Federal Executive – which is responsible for implementation, with discretion, the resources of these amendments – and to examine how the political local, state and federal, as well as social and economic scene of the municipalities are important in determining the chances of a amendment goes to a locality and not to another, or because some of these places attract a greater number and higher resources in terms of pork at the expense of others.

Key-words: patronage; budget amendments; pork barrel; local development.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	IV
RESUMO.....	V
ABSTRACT	VI
ÍNDICE DE TABELAS.....	2
ÍNDICE DE FIGURAS	3
INTRODUÇÃO.....	4
CAPÍTULO 1: ASPECTOS FORMAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	9
1.1 <i>O papel das emendas orçamentárias</i>	12
CAPÍTULO 2: DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE O PORK BARREL.....	21
2.1 <i>A discussão sobre o pork barrel no Brasil</i>	23
2.1.1 Por que o pork importa: aspectos negativos e positivos	24
2.1.2 Por que o pork não importa: sobre sua insignificância política e econômica	30
CAPÍTULO 3: O MODELO	34
3.1 <i>Hipóteses</i>	39
CAPÍTULO 4: DADOS E ANÁLISES ESTATÍSTICAS	53
4.1 <i>Distribuição geográfica e partidária do pork barrel</i>	56
4.2 <i>Probabilidade de receber ou não recursos via pork</i>	62
4.3 <i>Número de emendas</i>	67
4.4 <i>Valor das emendas</i>	71
CONCLUSÕES.....	76
ANEXO: ALOCAÇÃO DO PORK POR ESTADO.....	80
BIBLIOGRAFIA.....	82

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de dinheiro requerido pelas emendas orçamentárias por tipo de autor, medida como o % dos investimentos totais feitos pela LOA (2003-2007)	13
Tabela 2: Execução das emendas orçamentárias individuais (1999-2006)	17
Tabela 3: Exemplos de políticas do tipo <i>pork barrel</i>	18
Tabela 4: Custos e benefícios da ação dos atores na política orçamentária brasileira	36
Tabela 5: Descrição das variáveis independentes	55
Tabela 6: Probabilidade de uma emenda ser executada em um município	63
Tabela 7: Regressão binomial negativa da execução das emendas orçamentárias	69
Tabela 8: Modelo OLS de execução das emendas orçamentárias	73
Tabela 9: Alocação do <i>pork</i> por estado no Brasil	81

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Ciclo orçamentário da União (simplificado)	10
Figura 2: Composição das receitas orçamentárias	11
Figura 3: Valor total das emendas distribuídas nos municípios de cada estado	58
Figura 4: Valor total das emendas por habitantes dos municípios de cada estado	59
Figura 5: Valor total de emendas executadas por partido político.....	60

INTRODUÇÃO

As emendas orçamentárias apresentadas por parlamentares ao orçamento são frequentemente apontadas por analistas políticos como objeto de um comportamento clientelista dos parlamentares, como mecanismo de “compra indireta de votos” por parte do Executivo federal e mesmo como catalisador da corrupção política em âmbito local, a partir de um processo de barganha que envolve propositores das emendas, prefeitos e agentes privados.

Com isso, recursos dessa natureza têm recebido considerável atenção da literatura e de diversos outros setores da sociedade, parte alegando sua irrelevância no orçamento como um todo e outra parte discutindo seus importantes impactos políticos e econômicos, com consequências negativas e positivas diretas para o sistema político e para a economia. Apesar de alguns autores destacarem o caráter essencialmente clientelista e pouco efetivo desse tipo de recurso, existem argumentos que afirmam que as emendas são ferramentas importantes por meio das quais o sistema político brasileiro alcança a governabilidade (PEREIRA; MUELLER, 2002; ALSTON; MUELLER, 2005; POWER; PEREIRA; RAILE, no prelo 2010), reforçam o vínculo entre representantes e representados (PEREIRA; RENNÓ, no prelo 2010; AUYERO, 2000) e mesmo contribuem para a redução das desigualdades regionais (CARVALHO, 2007).

As emendas de parlamentares, por características inerentes ao seu processo de inserção no orçamento, são consideradas o recurso público mais territorializado. É justamente essa característica das emendas individuais ao orçamento que faz com que esse recurso seja considerado como do tipo *pork barrel* – cuja característica central é segmentar os benefícios difundindo os custos pela sociedade.

Essa literatura que discute a distribuição desses recursos pode ser dividida basicamente sob a análise de um mercado competitivo: que envolve tanto a oferta das emendas por parte de parlamentares como a demanda dos eleitores para obras e programas decorrentes desse tipo de recurso.

Apesar de ampliar a capacidade do parlamentar, individualmente, interferir na elaboração da proposta orçamentária¹ – ampliando a legitimidade do processo de alocação dos recursos federais – esse tipo de recurso recebe críticas de todos os lados. A

¹ Segundo Barry Ames (1986, p.179), durante o período pluripartidário de 1946 a 1964, por exemplo, o *pork barrel* teve um crescimento substancial no orçamento público, muito devido ao aumento da

principal crítica é que esses recursos são distribuídos principalmente sob critérios políticos. Essa distribuição não seria orientada por fatores técnicos ou por necessidades técnico-sociais dos municípios no Brasil, o que afetaria negativamente as desigualdades regionais.

A discussão sobre que fatores são mais importantes para a transferência de recursos de emendas orçamentárias individuais para os municípios tem sido deixada para suposições dos meios de comunicação e de alguns estudos sem muita fundamentação teórica e empírica. Ou seja, não há uma discussão mais aprofundada sobre se são fatores técnicos ou meramente políticos que atraem o *pork*.

Na discussão que se tem hoje, há uma clara diferença nos argumentos daqueles que defendem o fim das emendas e daqueles que são favoráveis à continuidade desse tipo de recurso no sistema político-orçamentário brasileiro.

Entre aqueles que defendem o fim desse instrumento estão algumas associações de defesa dos interesses locais, como a Associação de Municípios do Paraná (AMP) e mesmo a Confederação Nacional de Municípios (CNM).² Os argumentos que levam alguns atores a serem contrários a tal forma de alocação de recursos dizem respeito principalmente à distribuição desigual das emendas, que privilegiaria alguns municípios em detrimento de outros, sem um critério que justificasse essa desigualdade na aplicação dos recursos do orçamento da União.

Mais uma vez, afirma-se que o critério da distribuição é quase sempre político, e não há avaliação técnica indicando a necessidade real de certos recursos aportarem em um município e não em outro, mesmo quando as localidades são semelhantes do ponto de vista socioeconômico e demográfico. De acordo com esse argumento, receberiam o recurso aquele município cuja rede política – que envolve parlamentares, autoridades governamentais e empresas privadas – é mais influente nos órgãos ministeriais.

A defesa pela manutenção dessa forma de distribuição de recursos advém principalmente daqueles que são tidos como seus maiores beneficiários: os parlamentares, que muitas vezes têm seu desempenho avaliado a partir da capacidade de angariar fundos para seu reduto ou base eleitoral. O principal argumento é que, como grande parte dos municípios brasileiros é extremamente dependente de recursos do

² www.cnm.org.br. Acesso em 20 de junho de 2010.

governo federal e tais recursos geralmente não são igualitariamente distribuídos, o *pork barrel* poderia suprir um pouco das demandas sociais de algumas localidades.

Além disso, como não é possível atender de forma satisfatória a todos os municípios com o montante financeiro disponível para transferências do governo federal, as transferências voluntárias decorrentes de emendas individuais poderiam ser responsáveis por fortalecer o vínculo de representação política entre os eleitores de um município e o parlamentar e, ao mesmo tempo, contribuir para a redução de desigualdades e da pobreza socioeconômica.

O argumento do governo é que todos os recursos liberados para emendas orçamentárias obedecem a critérios técnicos, definidos pelas pastas setoriais. Os ministérios possuem relativa autonomia para decidir sobre a execução dos recursos dessas emendas, e geralmente há resistência para essa execução.

A oposição, por sua vez, afirma que o critério é puramente político. Parlamentares do governo teriam uma probabilidade muito maior de obterem os recursos de emendas orçamentárias individuais. Disso resulta que há uma busca constante por *credit-claiming*. Quando o recurso é executado em determinado município, todos os envolvidos querem o crédito pela obra, pelo programa ou pela ação executada.

Seja destacando seus efeitos perversos seja apontando seus efeitos positivos para a representação política ou mesmo para o desenvolvimento local, a discussão sobre o *pork barrel* no Brasil tem ignorado o município como unidade de análise.

Nesse sentido, a importância dos recursos das emendas orçamentárias é evidente pelos discursos de alguns políticos, principalmente para pequenos municípios, que muitas vezes são bastante dependentes de recursos de transferências governamentais. Um deputado federal do PSDB, que é secretário geral do partido em Minas Gerais pontua bem essa questão: “Minas tem cerca de 700 cidades com menos de dez mil habitantes. Estes municípios, coitados, vivem com o FPM”. E complementa, “o que vem em forma de obra é um chamariz para os chefes de Executivo”.³

Com isso, a ideia é ir além da relação entre parlamentares e o Executivo federal – que é responsável pela execução, com discricionariedade, dos recursos dessas

³<http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2010/noticias/0,,OI4505511-EI15328,00->

[MG+prefeitos+viram+alvo+de+candidatos+ao+governo.html](http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2010/noticias/0,,OI4505511-EI15328,00-MG+prefeitos+viram+alvo+de+candidatos+ao+governo.html). Acesso em 13 de julho de 2010.

emendas – e analisar de que forma o quadro político local, estadual e federal, além do cenário econômico e social dos municípios e da capacidade técnica da burocracia local são importantes para determinar as chances de uma emenda aportar em uma localidade e não em outra, ou porque algumas dessas localidades recebem um maior número e maiores valores em termos de *pork* em detrimento de outras.

A dissertação não pretende explorar o papel do Legislativo na distribuição dos recursos do governo federal, como já o fizeram alguns autores, muitos já citados. O objetivo central é identificar e analisar alguns determinantes municipais da execução das emendas parlamentares individuais ao orçamento público. Diferentemente de outros estudos sobre o tema (AMES 1995, 2003; SAMUELS, 2000; PEREIRA; RENNÓ, 2001 e 2007), portanto, investigo que fatores são mais importantes para definir a distribuição do *pork* por parte do governo federal. Essa decisão dependeria da interação e da confluência dos interesses dos diversos atores políticos envolvidos, além das condições socioeconômicas e administrativas observadas em âmbito local.

O objetivo mais específico dessa dissertação é analisar a variação de distribuição do *pork* entre os municípios brasileiros nos anos de 2004, 2005 e 2006 e responder algumas questões importantes. Em que medida aspectos da política local influenciam a distribuição das emendas orçamentárias individuais? Até que ponto o recebimento desses recursos afeta a votação recebida futuramente pelos atores políticos envolvidos na negociação? As emendas executadas em um município estão associadas com também com fatores técnico-sociais locais? Aspectos temporais interferem nos fatores associados à distribuição do *pork*?

As hipóteses da dissertação se orientam em torno do argumento segundo o qual as emendas (ou o *pork*) são executadas a partir de um cálculo político-eleitoral dos atores políticos, que leva em consideração a configuração política local e a necessidade técnico-social do município em receber recursos via transferências voluntárias – recursos esses que estão diretamente vinculados a programas e ações definidos anteriormente pelo governo federal. Outras hipóteses são testadas levando em conta alguns pressupostos inferidos a partir de um conjunto de preferências de cada ator envolvido na proposição e na execução das emendas orçamentárias.

Em suma, será analisado se os padrões de distribuição das emendas orçamentárias são consistentes com os interesses eleitorais do governo federal, assim

como o são com relação aos interesses dos parlamentares, de prefeitos e da população local. Além disso, será investigado se aspectos técnicos da distribuição dos recursos, diferentemente do que é difundido pelo senso comum, também são determinantes para a escolha do município que receberá o benefício localizado.

Para isso, será desenvolvido e testado um modelo de distribuição do *pork* no Brasil que delinea como os padrões de execução das emendas orçamentárias irão variar de acordo com características locais consideradas relevantes do ponto de vista político e técnico. Portanto, utilizando estatísticas descritivas e métodos econométricos, investiga-se nessa dissertação que características políticas, socioeconômicas e administrativas locais “atraem” ou facilitam a atração do *pork* para os municípios brasileiros.

A dissertação procede da seguinte maneira. No primeiro capítulo é discutida a complexidade institucional da política orçamentária no Brasil, mostrando como as emendas orçamentárias são incluídas nas despesas e como podem afetar a relação entre o Executivo e o Legislativo e mesmo as relações federativas no processo de alocação dos recursos federais.

No segundo capítulo é feita uma discussão teórica sobre aspectos político-institucionais e outros fatores que afetariam a distribuição do *pork*. Também são apresentados estudos sobre o *pork barrel* no Brasil, com argumentos que vão desde aqueles que afirmam sua importância estratégica no processo político àqueles que defendem a pouca significância política da distribuição de recursos dessa natureza.

No terceiro capítulo é desenvolvido um modelo para a distribuição das emendas orçamentárias, detalhando como o governo federal pode usá-las para angariar apoio eleitoral ou mesmo para atender à necessidade técnico-social do município. Além disso, são apresentadas as hipóteses da dissertação e os pressupostos teóricos para a realização dos testes estatísticos.

A partir desse argumento, no quarto capítulo são especificados modelos econométricos de distribuição das emendas orçamentárias e são analisados os resultados da estimação desses modelos. Conclui-se com uma discussão das implicações dos achados para a literatura sobre o *pork barrel*, apresentando argumentos que reafirmem a importância política e econômica desse tipo de recursos para os municípios brasileiros e para o sistema político como um todo.

CAPÍTULO 1: ASPECTOS FORMAIS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento está no centro das decisões políticas, é uma matéria política que está no coração do processo político (WILDAVSKY, 1992). A política orçamentária é uma importante esfera de interação dos atores políticos, mediante a qual se decide a distribuição dos recursos públicos da União.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, apesar de herdar boa parte das regras orçamentárias definidas durante o regime militar,⁴ definiu novas instituições, e o sistema orçamentário passou a contar com três instrumentos para regular o processo de planejamento e alocação dos recursos federais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Projeto de Lei do PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. De acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de médio e longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

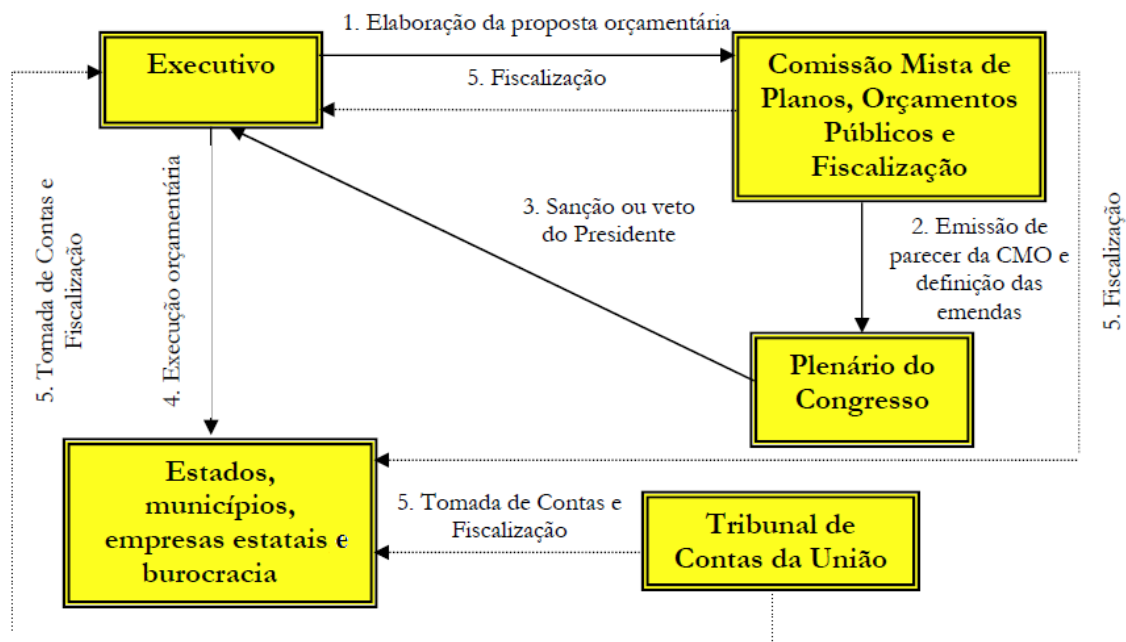
A LDO, por sua vez, estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento anual, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Além disso, a LDO estabelece as regras para acordos de convênios entre a União e estados e municípios, instrumento jurídico esse que é o principal mecanismo para a execução das emendas orçamentárias.

Por determinação constitucional, o governo deve enviar o Projeto de Lei do Orçamento (LOA) ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano, que é acompanhado por uma mensagem presidencial, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas. O governo define na LOA, as

⁴ Exemplo dessa herança é a Lei nº 4320 de 1964, que disciplina o direito financeiro do país, ditando as normas gerais dos orçamentos municipais, dos estados e da União.

prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária ainda disciplina todas as ações do governo federal, uma vez que nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento enviado pelo Executivo e alterado e aprovado pelo Congresso Nacional.

Figura 1: Ciclo orçamentário da União (simplificado)



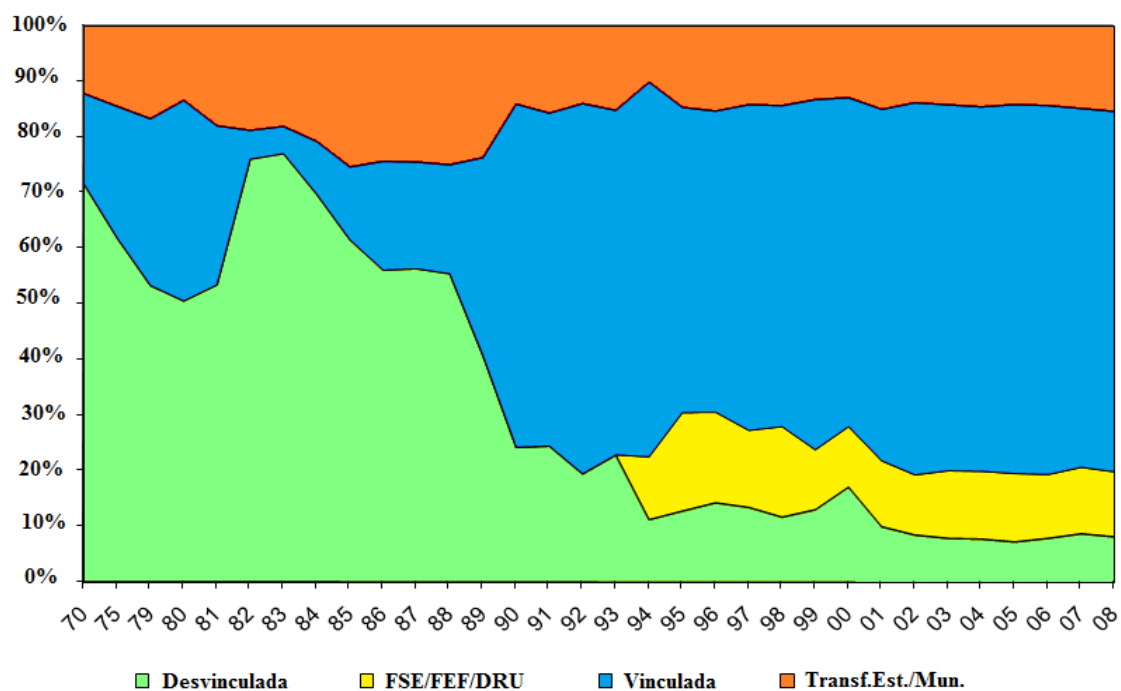
Apesar dos enormes poderes atribuídos ao Executivo no processo orçamentário⁵, a Constituição Federal de 1988 recuperou a prerrogativa dos parlamentares intervirem efetivamente no processo de elaboração do Orçamento da União. No Congresso, os parlamentares discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias através das emendas (principalmente individuais e de bancadas) e votam o projeto final com os programas e

⁵ A Lei Orçamentária é considerada meramente autorizativa, ou seja, a decisão final a respeito da liberação dos recursos cabe, em última instância, ao Poder Executivo. Um instrumento utilizado pelo Poder Executivo e que ilustra bem a dominância desse ator no processo orçamentário são as reservas de contingência, que são dotações globais das unidades orçamentárias (os Ministérios) apartadas do Orçamento Geral e que são liberadas paulatinamente ao longo do ano de acordo com o planejamento e os interesses do Poder Executivo. Geralmente, os únicos programas e ações que não tem seus recursos contingenciados são aqueles definidos como prioritários pelo governo federal.

ações que serão contemplados. Por fim, cabe ao Presidente da República sancionar o projeto, aceitando ou não as alterações (as emendas) de parlamentares – com poder discricionário, e depois transformá-lo em Lei.

A elaboração do orçamento da União é um momento privilegiado, pois reúne em torno de si as disputas entre partidos, o conflito entre o Executivo e o Legislativo e o conflito federativo. Durante a execução do orçamento outro ator importante entra em cena: o Tribunal de Contas da União (TCU), que atua como agência de fiscalização, conforme destaca o esquema simplificado da figura 1 acima. Ademais, a política orçamentária envolve ainda agentes privados, responsáveis muitas vezes pela execução de obras públicas e pela efetivação de diversas ações do governo federal.

Figura 2: Composição das receitas orçamentárias



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal.

Como mostra a figura 2, a maior parte das receitas orçamentárias da União é vinculada a despesas obrigatórias da União ou fundos constitucionais, como os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios. Mas, ainda assim, há um bom espaço para que o Executivo possa decidir, de forma discricionária ou desvinculada, sobre o destino de determinados recursos.

De modo geral, o acesso dos governos estaduais e municipais a esses recursos ocorre por dois caminhos. Primeiro, via programas desenvolvidos pelos ministérios através da utilização das designadas “dotações globais”, isto é, recursos cuja aplicação é definida pelo ministro da pasta após a liberação paulatina pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Segundo, via emendas orçamentárias dos parlamentares (BEZERRA, 2001, p.187), que são recursos de transferências voluntárias encaminhados aos estados e municípios basicamente por meio de convênios firmados com a União.

As emendas parlamentares obedecem a dois níveis de intervenção: as emendas individuais, que podem atingir atualmente um máximo de 25 emendas por parlamentar, e as emendas coletivas. Estas últimas se subdividem em emendas de bancadas estaduais (de 18 até no máximo 23 emendas, variando de acordo com o número de parlamentares por bancada), emendas de bancadas regionais (até 2 emendas por bancada) e emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados (até 5 emendas por comissão). Tais emendas fazem parte de escolhas discricionárias de parlamentares e grupos dentro do Legislativo.

A seção abaixo explora um pouco mais o papel das emendas parlamentares no processo político-orçamentário, destacando principalmente as emendas orçamentárias individuais – mensuradas por boa parte da literatura como recursos do tipo *pork barrel*.

1.1 O papel das emendas orçamentárias

A literatura norte-americana sobre estudos legislativos consagrou o termo *pork barrel* como políticas ou recursos que objetivam atender aos interesses de grupos ou regiões específicas (STEIN; BICKERS, 1995). Tais políticas são consideradas tipicamente distributivas, pois representam custos difusos e benefícios concentrados ou geograficamente segmentáveis (LOWI, 1964). No Brasil, as emendas individuais de parlamentares ao orçamento se encaixam muito bem na concepção de recurso do tipo *pork barrel*, pois geralmente tem como beneficiárias localidades cujos eleitores contribuíram significativamente para o sucesso eleitoral do parlamentar.

As emendas orçamentárias fazem parte de uma categoria de transferências de recursos da União para estados e municípios, as chamadas transferências voluntárias. As transferências voluntárias são definidas no art. 25 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), como entrega de recursos

correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Os recursos repassados por meio de transferências voluntárias podem aportar no município caso o mesmo tenha sido contemplado no OGU, seja por meio da proposta do Poder Executivo, seja por meio de emenda parlamentar ou, mesmo caso o município não tenha sido explicitamente contemplado no OGU, mas o programa ou ação pretendida destina recursos para a região ou estado no qual se localiza o município e prevê a aplicação por meio de órgão ou entidade municipal. As emendas orçamentárias têm geralmente como instrumento jurídico para transferência de recursos o convênio, no qual os valores são transferidos diretamente pela União para os municípios.

As emendas ao orçamento público constituem o principal elemento de participação do Legislativo no processo orçamentário e o mecanismo a partir do qual as demandas de deputados e senadores por recursos públicos são atendidas.⁶ Essa participação é relevante, mesmo com o Legislativo conseguindo alterar apenas cerca de 6% do orçamento geral. Durante a análise no Congresso, os parlamentares podem, mediante apresentação de emendas, remanejar, incluir e cancelar gastos conforme o que consideram necessário para o país, para um estado ou um município.

Tabela 1: Quantidade de dinheiro requerido pelas emendas orçamentárias por tipo de autor, medida como % dos investimentos totais feitos pela LOA (2003-2007)

Autor	2003	2004	2005	2006	2007
Bancadas estaduais	65,3	64,2	59,5	57,9	60,6
Comissões	24,8	28,1	34,2	36,8	31,9
Parlamentares	2,8	2,4	3,2	4,2	5,0
Bancadas regionais	3,7	2,6	3,2	1,2	2,5
Relator geral	2,8	2,3	-	-	-
Relatores setoriais	0,7	0,4	-	-	-
Total (em milhões de R\$)	37.473	53.284	58.288	60.775	60.419

Fonte: Amorim Neto (2009, p.124).

⁶ É certo que os parlamentares mais influentes também influem bastante nas emendas de bancada, mas a representação mais evidente de políticas distributivas é observada nas emendas propostos individualmente por cada um.

A tabela 1 apresenta a distribuição dos recursos das emendas orçamentárias requeridos por tipo de autor, considerada a partir do percentual dos investimentos totais identificados na LOA no período de 2003 a 2007. Como pode ser observado, os atores mais importantes no processo de alteração do orçamento por meio de emendas são os atores institucionais ou coletivos, mais especificamente as comissões e as bancadas estaduais, que abarcam cerca de 90% dos recursos requeridos.

Enquanto as ações relativas à produção legislativa, mesmo quando produzem benefícios que são segmentados geograficamente, “são pensadas como algo que diz respeito à totalidade da nação” (BEZERRA, 1999, p.37), a proposição de emendas é parte das ações dos parlamentares dirigidas quase que estritamente para suas bases eleitorais. Não é por menos que as emendas individuais são conhecidas no meio político como recursos “carimbados”, que são aqueles que deverão, caso sejam executados, necessariamente ser aportados nas localidades a que foram destinados.

Tendo em vista essa capacidade dos parlamentares interferirem no processo orçamentário por meio de emendas e a importância atribuída pelos parlamentares e pelos prefeitos a esse tipo de recurso, há uma série de rituais a serem seguidos pelos atores diretamente envolvidos. Desde o início do ano, por exemplo, os parlamentares recebem de suas bases eleitorais nos estados reivindicações de obras como a construção de postos de saúde, de escolas, estradas, entre outras ações relacionadas a programas e ações do governo federal. A partir do mês de agosto são intensificadas as ações de prefeitos, e mesmo de organizações da sociedade civil,⁷ junto a deputados e senadores buscando a obtenção de recursos dessa natureza.

O prefeito é o articulador principal entre os parlamentares e o município. Além disso, o estado, por meio de suas secretarias setoriais, também exerce uma função importante no processo, pois são responsáveis por operacionalizar a articulação entre a bancada estadual, os parlamentares e os prefeitos. A burocracia, em todos os níveis, tem um papel fundamental, pois é responsável por materializar os recursos das emendas, que necessariamente são associados a programas e ações do governo federal, em convênios

⁷ É permitido em Lei que organizações da sociedade civil, como associações voluntárias e sindicatos solicitem recursos ao orçamento da União para a execução de programas e ações do governo federal em âmbito local.

entre a União e estados e municípios (responsáveis em grande parte pela execução direta desse recurso).

Esse mecanismo de descentralização expõe claramente como os atores exploram politicamente os benefícios de políticas do governo federal. Em períodos eleitorais, parlamentares que propuseram a emenda, prefeitos e governo federal exploram, cada à sua maneira, o impacto positivo das ações executadas a partir de recursos da União.

As emendas parlamentares, porém, são sujeitas a restrições de diversas ordens. A norma constitucional, dada pelo art. 166, § 3.º da Constituição Federal, estabelece as regras para a aprovação de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual, quais sejam: i) não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas; ii) é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação; iii) não podem ser objeto de cancelamento das despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida; e iv) *é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO.*

Diversas outras exigências e requisitos devem ser satisfeitos para que os municípios recebam os recursos das emendas orçamentárias, sob pena de serem impedidos de serem contemplados posteriormente. Conforme determina a instrução normativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a celebração de convênio para transferências voluntárias deve atender principalmente ao disposto na LRF, na LDO relativa ao exercício em que se derem a formalização dos convênios e a utilização dos recursos e na IN 1/97-STN.

As exigências previstas na LRF incluem principalmente comprovações de natureza fiscal e de adimplência. Exige-se que o município tenha instituído e arrecade todos os tributos previstos no art. 156 da Constituição Federal (IPTU, ITBI, e ISS)⁸; que exista dotação específica para a despesas objeto da transferência no orçamento municipal e que haja previsão orçamentária de contrapartida nesse orçamento; que os recursos oriundos da transferência não sejam destinados ao pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas; que o município esteja adimplente quanto ao

⁸ Ressalvado o imposto previsto no art.156, inciso III (ISS), quando comprovada a ausência do fato gerador.

pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; que seja cumpridos os limites constitucionais relativos à educação e à saúde; que sejam observados os limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal ativo e inativo, que não pode exceder 60% da receita corrente líquida por três quadrimestres consecutivos.

As exigências da IN 01/97 – STN ainda incluem a apresentação de certidões de regularidade com o fisco federal, fornecidas pela Secretaria da Receita Federal – SRF, e com a Dívida Ativa fornecida pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, do Ministério da Fazenda, e pelos correspondentes órgãos estaduais e municipais; a comprovação da inexistência de débito junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, referente aos três meses anteriores, ou Certidão Negativa de Débitos – CND – atualizada, e, se for o caso, também a regularidade quanto ao pagamento das parcelas mensais relativas aos débitos renegociados; a apresentação do Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, fornecido pela Caixa Econômica Federal; a comprovação da regularidade perante o PIS/PASEP; a comprovação que o município não se encontra inscrito como inadimplente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, e de não estar inscrito há mais de 30 (trinta) dias no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados – CADIN e a declaração, sob as penas do art.299 do Código Penal, de que não se encontra em mora e nem em débito junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta.

Atendidas as condições e exigências legais para que o município esteja apto a receber recursos federais por meio de transferências voluntárias, o município deve iniciar os procedimentos gerais para a solicitação das transferências. Cada programa pode ter suas normas específicas, que também deverão ser seguidas. Caso o Município tenha sido contemplado no OGU, o órgão ou entidade municipal deve ainda elaborar um plano de trabalho e apresentá-lo na sede do órgão federal descentralizador dos recursos.⁹

⁹ Apesar das inúmeras limitações, existem algumas exceções caso o município não atenda às exigências apresentadas, para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias previstas na

Enfim, não basta o parlamentar apresentar a proposta de uma emenda orçamentária e o governo federal aprová-la e executá-la, há uma série de condicionantes e restrições legais que limitam o alcance desse tipo de recurso. Há um longo e árduo processo burocrático para o recebimento desse tipo de recursos, com exigências fiscais e administrativas que, pelo menos teoricamente, limitam bastante o simples desejo do parlamentar de que suas emendas aprovadas sejam executadas apenas conforme seus interesses eleitorais.

Nem todas as prefeituras possuem um quadro técnico capaz de organizar todas essas informações e operacionalizar convênios com órgãos do Executivo federal responsáveis pela distribuição dos recursos. Sem capacidade técnica da burocracia local para operacionalizar os recursos disponibilizados ao município, as emendas orçamentárias não concluem a etapa mais importante para a *accountability* dos atores políticos envolvidos nesse tipo de transferência, que é o repasse do recurso e a execução do programa, ação ou obra para o qual é destinado.

Tabela 2: Execução das emendas orçamentárias individuais (1999-2006)

Governo	Ano	Empenho efetivo	Pagamento efetivo	% de Execução
FHC	1999	552.743.685	440.023.964	79,6
	2000	545.889.819	484.591.226	88,8
	2001	841.393.206	740.765.848	88,0
	2002	868.094.458	125.159.435	14,4
Lula	2003	471.067.076	168.410.447	35,8
	2004	1.095.450.988	750.799.478	68,5
	2005	1.567.767.717	514.508.841	32,8
	2006	2.964.421.280	600.125.746	20,2

Fonte: CNM e Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

LRF. As transferências voluntárias relativas a ações de educação, saúde e assistência social, por exemplo, não são afetadas pela ausência de exigências previstas legalmente, a não ser que o município extrapole o limite da despesa total com pessoal e viole o art.169, §2º, da Constituição Federal. O prefeito também pode alegar que a inadimplência veio de administração anterior, justificativa essa que muitas vezes é aceita sob a alegação de que a população não pode ser prejudicada por ações de administrações passadas.

A tabela 2 descreve bem a importância das emendas orçamentárias individuais, uma vez que os recursos distribuídos aos municípios por meio desse mecanismo, apesar de relativamente pequeno em relação ao total de recursos alocados pelo Legislativo no orçamento geral, têm alcançado valores que são, sem dúvida, econômica e politicamente significativos.

Além de possibilitar investimentos importantes nos municípios beneficiados com as emendas, os valores aportados podem contribuir substancialmente para lubrificar as relações entre lideranças políticas locais, parlamentares e o governo federal. Em localidades fortemente dependentes de recursos federais, com baixa capacidade de arrecadação própria e sem força política suficiente no estado, mesmo valores da ordem de 100, 200 ou 300 mil são fundamentais para que o gestor local possa dar uma resposta a seus eleitores, seja por meio de obras ou por meio da implementação de programas sociais.

Tabela 3: Exemplos de políticas do tipo *pork barrel*

Descrição	Setor
Estruturação da rede de serviços de Atenção Básica de Saúde	Saúde
Modernização do Centro de Atendimento a Crianças e reforma do Educandário Eunice Waeber em Cruzeiro do Sul no Acre	Assistência Social
Construção de cisternas em Juazeiro, na Bahia	Assistência Social
Implantação de Poços Públicos em Curaçá, na Bahia	Saneamento Básico
Construção de Escola Rural de Ensino Fundamental em Gurupá, no Pará	Educação
Aquisição de transporte escolar para o Ensino Fundamental em Bom Jesus do Itabapoana, no Rio de Janeiro	Educação
Reaparelhamento e modernização da guarda municipal em Campinas, em São Paulo	Segurança Pública

Fonte: STN, Lei Orçamentária Anual, 2009.

Como fica evidente na tabela 3, os recursos do tipo *pork barrel* são estritamente locais, ou seja, tem seu impacto no âmbito do município, mesmo quando são decorrentes de programas cujo concepção é de abrangência nacional ou regional. Apesar

de limitados geograficamente, o alcance desses recursos é amplo, atingindo os mais diversos setores das políticas públicas. Geralmente, a emenda individual é direcionada para investimentos nos redutos eleitorais dos parlamentares, como projetos de saneamento, conjuntos habitacionais e quadras esportivas.

Os investimentos em saúde, educação, infra-estrutura e assistência social, por exemplo, estão certamente entre os mais importantes, mesmo quando caracterizados como meramente clientelísticos, pois muitas vezes estão inseridos em programas de grande impacto no cotidiano local.

Como já foi destacado, a execução de programas e ações do governo federal muitas vezes é operacionalizada a partir de emendas parlamentares individuais. O governo federal, por exemplo, tem uma ação dentro do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) cujo objetivo é a construção de cisternas para armazenamento de água no semi-árido nordestino. A ação está inserida no PPA, como parte do programa de Acesso à Alimentação, do MDS. Anualmente, no PLOA, o parlamentar pode inserir uma ação para a construção de cisternas em Juazeiro, na Bahia, estando de acordo com os requisitos técnicos necessários para tanto. Após negociações com o Executivo federal, a emenda é executada como parte do programa do governo federal, permitindo que três atores recebam os benefícios políticos dessa ação: o parlamentar, o prefeito e o próprio governo federal.

O orçamento de vários dos programas do governo federal também depende quase que exclusivamente de transferências voluntárias, principalmente das emendas de parlamentares. O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso), do Ministério da Integração Nacional, por exemplo, possui um orçamento para 2010 da ordem de R\$ 15 milhões. Entretanto, os recursos finais para execução do programa chegam à ordem de R\$ 400 milhões, sendo que cerca de R\$ 335 milhões aportam no Ministério por meio de emendas orçamentárias. Nesse caso, é natural que ocorra uma pressão enorme de parlamentares junto ao Ministério para que o ministro viabilize a execução de suas emendas.

Como visto, o processo é extremamente complexo, envolve diversos interesses e os recursos não são insignificantes para o processo político tanto em âmbito federal como em âmbito estadual e municipal.

Esses casos, juntamente com os recentes escândalos de corrupção (como o caso “sanguessugas”) que envolveram o uso de emendas orçamentárias, ilustram bem a importância de se investigar a execução desses recursos, como parte do entendimento do funcionamento do sistema político brasileiro.

Em seguida será apresentada parte importante da literatura que trata do assunto, assim como serão delineados alguns fatores que têm sido apontados como determinantes para a atração do *pork* para municípios brasileiros.

CAPÍTULO 2: DISCUSSÕES TEÓRICAS SOBRE O PORK BARREL

As emendas orçamentárias individuais geralmente são consideradas recursos cuja utilização muitas vezes está associada a um padrão de comportamento político clientelista e distributivo. A literatura tem apresentado diversas explicações para a distribuição de recursos clientelísticos e cenários nos quais essa distribuição teria maior probabilidade de ser levada adiante e beneficiar determinados territórios e grupos em detrimento de outros.

Em diversos países, políticas caracterizadas como *pork barrel* têm recebido muita atenção, principalmente devido à importância política e econômica que é atribuída no processo político-decisório. Os fatores político-institucionais, na maioria dos casos, são considerados decisivos para justificar porque determinados sistemas políticos privilegiariam o *pork* como mecanismo de agregação de interesses personalizados de seus principais atores.

Nesse contexto, duas variáveis têm sido consideradas como os mais importantes incentivos institucionais para políticos decidirem pela alocação de bens distributivos: o tipo de sistema eleitoral adotado e a força dos partidos políticos. As regras eleitorais fomentariam expectativas sobre o tipo de votos que os políticos irão cultivar e a fraqueza dos partidos alimentaria tal círculo vicioso.

Nos sistema político dos EUA, as interpretações são diversas. Alguns autores apontam para a importância do *pork* para o sucesso eleitoral e legislativo tanto dos parlamentares como do próprio presidente (EVANS, 1994). Nesse sistema, as instituições majoritárias incentivariam a particularização dos benefícios e a coletivização dos custos, e tais incentivos poderiam conduzir a adoção de programas economicamente ineficientes (BARON, 1991; SHEPSLE; WEINGAST, 1981). Assim, os custos sociais superaríamos os benefícios coletivos na tentativa dos parlamentares se reelegerem.¹⁰

Na Alemanha o padrão de distribuição do *pork* assume uma característica interessante. Uma vez que o sistema eleitoral do país combina duas formas de representação política, Lancaster e Patterson (1990) investigam se há diferenças no comportamento de parlamentares eleitos por cada uma das regras eleitorais. A pesquisa

¹⁰ Apesar desse grande destaque atribuído a esse tipo de política, Stein e Bickers (1995) mostram que tal recurso tem tido cada vez menos importância no sistema político americano.

desses autores produz evidências significativas de que o sistema majoritário (no qual apenas um representante é eleito em cada distrito) produz mais fortes incentivos do que distritos multinominais para a alocação de políticas do tipo *pork barrel*. A conclusão é que o tipo de distrito afeta a percepção dos eleitores da alocação do *pork barrel* como um tipo especial de *constituency service*.

Apesar dos mais fortes incentivos para a proposição do *pork* atribuídos ao sistema majoritário, políticos de alguns países cuja representação política é organizada a partir de distritos multinominais também se mostrado *pork*-orientados.

Golden e Picci (2008), por exemplo, analisam a distribuição do *pork barrel* na Itália, investigando os determinantes políticos da distribuição dos gastos em infraestrutura nas províncias italianas. Em um contexto de representação proporcional de lista aberta (tal como o Brasil), os autores mostram que, quando os distritos elegem mais deputados do partido do governo, eles recebem como contrapartida mais investimentos. A interpretação para tal resultado é que legisladores com recursos em mãos recompensam suas bases eleitorais investindo em obras públicas para esses distritos. Golden e Picci (2008) também encontram evidências de que a norma do universalismo opera no sentido de conduzir recursos para áreas nas quais os partidos da oposição ganham mais votos.

Assim, no estudo de Golden e Picci (2008), uma variável se destaca como fator importante para explicar a atração do *pork*: o domínio eleitoral de parlamentares da base governista em âmbito local. O maior apoio eleitoral local a parlamentares da base aliada do governo federal seria determinante do repasse de recursos do tipo *pork barrel* para o município.

Outro fator importante para explicar a atração do *pork* para determinadas localidades seria a densidade das redes sociais locais. Investigando as políticas clientelísticas em dois municípios no Japão, Fukui e Fukai (1996) identificaram que as políticas do tipo *pork barrel*, mediadas por redes sociais informais locais, seriam importantes instrumentos para o aporte de recursos para as prefeituras do país, recursos esses que contribuiriam diretamente para o crescimento econômico dos municípios.

Costa-i-Font, Rodriguez-Oreggia e Lunapla (2003) destacam duas outras variáveis como *pull factors* dos municípios para o *pork barrel*: a competição política observada entre os partidos em âmbito local e, tal como Golden e Picci (2008), a

importância do apoio político local ao partido governista. Os autores investigam os efeitos desses dois fatores sobre a alocação regional dos investimentos públicos no México, cujo sistema eleitoral envolve a representação proporcional para a eleição de deputados e o sistema majoritário com lista fechada para o cargo de senador.¹¹ Analisando dados das eleições nesse país no período de 1990 a 1995, os autores encontram evidências empíricas que apoiam a hipótese de que a alocação regional desses investimentos pelo governo central foi direcionada pelo oportunismo político e por políticas do tipo *pork barrel*.

Nesse sentido, foi observada uma relação positiva entre a alocação regional dos investimentos e o apoio ao partido do governo, o que indica que as supostas ineficiências nos gastos locais foram parcialmente explicadas pelo apoio dos governos locais ao partido governista. Além disso, quanto menor a competição política em localidades cujo poder está nas mãos de partido do governo central, maiores são os investimentos para essas localidades. Assim, regiões cujos políticos pertencem ao partido do governo teriam maiores chances de receber recursos caso a disputa pelos cargos seja mais acirrada.

A próxima seção apresenta diversos outros argumentos teóricos e empíricos da importância do *pork*, com análises sobre os possíveis impactos decorrentes de sua utilização no orçamento brasileiro.

2.1 A discussão sobre o *pork barrel* no Brasil

Apesar de a literatura destacar a importância do *pork* principalmente em países de sistema eleitoral majoritário, tem havido um grande destaque para a distribuição do *pork* também em países com representação proporcional de lista aberta. Dois países já foram citados acima, que são o caso da Itália e do México, cada um com suas particularidades. No Brasil, a utilização do *pork* também tem chamado a atenção sob vários aspectos, que serão analisados e discutidos na construção teórica do modelo.

¹¹ É importante destacar que o México possui uma situação singular, pois seus parlamentares são proibidos por lei de se reelegerem. Com isso, os incentivos para a proposição do *pork* vão além dos interesses pessoais dos parlamentares e envolve a continuidade de seu partido nos governos local e federal.

A distribuição desse tipo de recurso no processo orçamentário brasileiro tem sido alvo de bastante disputa principalmente por parte de parlamentares e prefeitos, ávidos por fontes de financiamento para obras e programas, elementos esses que são importantes para oferecer uma resposta às demandas da população local. Tal distribuição se insere em um mercado bastante competitivo, no qual o governo federal é o responsável por decidir pelo recurso que será aplicado, de acordo com as prioridades dadas para seus programas e ações. Essa decisão seria avaliada a partir da oferta do *pork* pelos parlamentares e da demanda desse recurso pelos municípios.

As discussões têm variado entre aqueles que acreditam que esse tipo de política ou recurso tem um papel importante no sistema político brasileiro – indo desde aqueles que afirmam seus aspectos negativos até aqueles que julgam que o *pork* tem um impacto positivo sobre a representação e o desenvolvimento local – e aqueles que acreditam que os recursos distribuídos por meio de emendas orçamentárias individuais são irrelevantes para a dinâmica da política no país.

2.1.1 Por que o *pork* importa: aspectos negativos e positivos

Diversos autores da perspectiva distributivista dos estudos legislativos têm investigado o papel do *pork* no sistema político brasileiro, geralmente identificando a utilização desse recurso como estratégia política e eleitoral. Esse tipo de comportamento, de acordo com alguns autores, teria continuidade devido ao fato de que as instituições políticas brasileiras funcionam mal e criam uma permanente crise de governabilidade. Segundo Barry Ames (2003, p.18), “as instituições políticas [brasileiras] criam incentivos que estimulam os políticos a maximizar seus ganhos pessoais e a se concentrar em cavar projetos de obras públicas para eleitorados localizados ou para seus próprios patrocinadores políticos”.

O argumento de Ames (1995a; 1995b) é desenvolvido inicialmente a partir de um modelo que busca explicar os resultados das eleições de 1990 para a Câmara dos Deputados baseado nas estratégias eleitorais dos deputados. Com esse modelo, Ames afirma que a transferência de recursos públicos definida no orçamento federal beneficiando localidades específicas traz grandes vantagens eleitorais para o candidato. O deputado que consegue difundir a impressão de que lutou pelos "seus" municípios na Câmara, obtendo recursos para eles, geralmente é recompensado nas eleições.

De acordo com Carlos Pereira e Lucio Rennó (2007) há baixos incentivos e fortes restrições para o desenvolvimento de uma carreira política baseada apenas em atividades legislativas no Congresso. A atividade legislativa seria bastante inócua e ineficiente do ponto de vista eleitoral frente às demandas clientelísticas de prefeitos e eleitores, ávidos por recursos, obras e outras realizações que beneficiem espectros segmentados da população. Assim, “os caminhos para o sucesso eleitoral apontam na direção do reduto eleitoral, para o desenvolvimento de uma *home career* (FENNO, 1978, *apud* PEREIRA; RENNÓ, 2007, p.670)”.

Apesar desses incentivos e das demandas eleitorais, Pereira e Rennó (2001) destacam que a simples aprovação de emendas sem a efetiva execução não é suficiente para a obtenção de retornos eleitorais. Ou seja, não basta apenas que o deputado prometa ou mesmo aprove projetos que beneficiem as suas localidades; é necessário que os recursos sejam de fato liberados para que os eleitores e a rede política local o recompensem eleitoralmente. Como nos colocam Pereira e Rennó (2001, p.529), “Somente quando o parlamentar consegue que o presidente autorize o desembolso dos recursos previstos nas suas emendas é que estas exercem impacto positivo na probabilidade de ele ser reeleito”.

Os estudos sobre o Legislativo, principalmente em países com regimes democráticos ainda não institucionalizados e com grande assimetria de poderes entre o Executivo e o Legislativo, também identificaram outro papel importante das emendas no processo político-decisório: o de servir como objeto de barganha para que o Executivo consiga levar adiante projetos de seu interesse no Congresso Nacional.

No Brasil tal aspecto se torna ainda mais importante se considerarmos que o presidente possui discricionariedade para executar as emendas ao orçamento propostas por parlamentares. Os recursos aprovados no Legislativo não necessariamente precisam ser executados pelo governo federal, o orçamento é meramente autorizativo e não impositivo. Assim, a execução do *pork* pode ser facilmente negociada pelo apoio em votações no Congresso, em um jogo de soma positiva, uma vez que podem ser

atendidos tantos os interesses clientelistas de parlamentares como os interesses do governo federal em ver aprovada sua agenda política.¹²

Diversos estudos mostram que há fortes evidências de que o Executivo tem se utilizado do processo de execução das emendas orçamentárias para recompensar ou punir parlamentares dependendo de sua atuação em votações no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002; ALSTON; MUELLER, 2005; POWER; PEREIRA; RAILE, no prelo 2010).¹³ A probabilidade de os parlamentares terem as emendas executadas irá depender da direção de seus votos, se favoráveis ou contrários aos interesses do Executivo no processo legislativo. O uso estratégico da execução orçamentária por parte do Executivo para fazer valer suas preferências no Congresso Nacional explicaria porque parlamentares que se comportam consistentemente de forma favorável às preferências do governo têm maior probabilidade de verem liberados os recursos de suas emendas.

Como o Executivo precisa de apoio majoritário no Congresso para aprovar sua agenda e cumprir suas promessas de governo e os parlamentares se utilizam das emendas para angariar maior apoio na arena eleitoral, há uma confluência dos interesses de tais atores que se materializam no lado da oferta do *pork barrel*. Isso ocorre porque o número de emendas orçamentárias individuais executadas aumentaria as chances de reeleição dos parlamentares (PEREIRA; RENNÓ, 2001 e 2007), ao mesmo tempo em que também teria um importante papel na construção de coalizões vencedoras em projetos de interesse do Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2002 e 2003).

Enfim, ao usar os recursos disponibilizados graças ao apoio a projetos do Executivo no Congresso, os parlamentares aumentam sua visibilidade junto às bases eleitorais. Dessa maneira, deputados tendem a seguir a indicação de voto dos líderes de seus partidos – que negociam diretamente com os líderes do governo – com o objetivo de ver seus projetos e emendas locais executados (PEREIRA; RENNÓ, 2001) e, com

¹² Apesar disso, alguns parlamentares podem sair perdendo nesse jogo, pois não há recursos para atender aos interesses de todos os parlamentares. Parlamentares da base governista, por exemplo, teriam maiores chances de terem seus recursos executados pelo governo federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

¹³ De acordo com Alston e Mueller (2005), a discricionariedade para executar o Orçamento daria ao presidente enormes poderes para recompensar ou punir o comportamento dos legisladores.

isso, terem aumentadas as suas chances de reeleição. De acordo com Pereira (2000), esse mecanismo seria o núcleo de funcionamento da conexão eleitoral no Brasil.

Alguns estudos analisam também a distribuição do *pork* sob o ponto de vista da influência dos atores sub-nacionais no Brasil: prefeitos e governadores. Nas análises, esses atores seriam capazes de pressionar o Executivo federal tendo em vista a negociação de apoio eleitoral em cada esfera.

Barry Ames, por exemplo, observou a influência dos líderes políticos locais sobre o resultado da eleição presidencial de 1989 no Brasil e concluiu que as organizações políticas locais foram importantes na determinação do resultado eleitoral final. Tais líderes sobrevivem, pois “políticos, face à estrutura institucional da política brasileira, acham necessário e plausível negociar blocos de votos por *pork barrel* e patronagem” (AMES, 1994, p.106-107). Para ele, a troca de apoio eleitoral de prefeitos por benefícios locais futuros é o fator primordial no sucesso eleitoral de candidatos a presidente. Ele demonstra que os candidatos à presidência apresentaram melhor desempenho eleitoral nos municípios onde o prefeito era do mesmo partido. Ou seja, não seriam os prefeitos os que se beneficiariam eleitoralmente ao se aproximar de um presidente institucionalmente poderoso, mas sim o presidente; daí o que Ames denominou efeito “coattails” reverso¹⁴.

David Samuels (2000), por sua vez, argumenta que o sistema eleitoral brasileiro oferece fortes incentivos para que os candidatos a cargos no Legislativo federal organizem suas campanhas tendo como referência o candidato a governador do estado, ao invés do candidato a presidente. Para ele o que existiria no Brasil seria um efeito *coattail* do governador, pois os candidatos ao legislativo obteriam maiores frutos eleitorais construindo alianças com “poderosos” governadores. As influências de partidos nacionais e do Presidente seriam assim minoradas (SAMUELS, 2002, *apud* PEREIRA; RENNÓ, 2007, p.672). Com isso, as principais forças eleitorais no Brasil seriam fundamentalmente locais e não nacionais, ou seja, o presidente seria mais

¹⁴ O efeito “coattail” é a tendência de um líder popular de um partido político atrair votos para outros candidatos de um mesmo partido na eleição. Por exemplo, nos EUA, o partido de um candidato presidencial vitorioso frequentemente terá muitas cadeiras no Congresso; esses parlamentares são votados nos “coattails” do presidente. O efeito “coattail” descreve o que acontece quando um candidato muito popular – usualmente o presidente – ajuda a empurrar outros membros de seu partido para o governo.

dependente politicamente de parlamentares, do governador e de prefeitos do que o inverso.

Com argumento enraizado no senso comum, diversos analistas afirmam que tais recursos, devido a essa confluência perversa de interesses, estariam fortemente correlacionados com indicadores de corrupção. A corrupção a partir desses recursos teria origem tanto através de “compra indireta de votos” do governo no Legislativo para aprovação de projetos de seu interesse (como já foi destacado, o presidente distribuiria recursos públicos não em troca de vantagens pessoais, mas de apoio legislativo) como pelo favorecimento de empresas muitas vezes controladas indiretamente pelos parlamentares.

Assim, o processo de negociação e distribuição das emendas muitas vezes envolve práticas de corrupção nas quais estão inseridos os principais atores políticos, a burocracia e agentes privados. O “escândalo dos sanguessugas”, esquema de corrupção desbaratado em meados de 2006, ilustra bem esse complexo processo que pode ter consequências nefastas. A chamada “máfia dos sanguessugas” agia no Congresso Nacional, aliciava parlamentares para incluir emendas de compra de ambulâncias no orçamento, prefeitos para montar licitações dirigidas e funcionários do alto escalão do governo para liberar rapidamente o dinheiro a ser pago pelas ambulâncias (*Veja on-line*, 2006).¹⁵ As propinas eram garantidas com o superfaturamento dos veículos, que chegava a 260% do seu valor. Após investigações da Polícia Federal foram presas dezenas de pessoas, entre elas empresários, assessores políticos e parlamentares. O montante do esquema chegou a cerca de R\$ 110 milhões, na compra de mais de 1.000 ambulâncias para prefeituras de seis estados de 2001 a 2006.

A opinião pública é bem resumida nessa descrição de Carlos Sardenberg sobre o esquema que envolveria boa parte dos recursos liberados por meio de emendas orçamentárias individuais¹⁶:

“uma empreiteira inventa um projeto de construção de uma barragem em determinado município, a prefeitura assume o projeto e o deputado da região passa a patrociná-lo, pelo que apresenta emenda individual prevendo o gasto correspondente. Após essas etapas, tanto o parlamentar quanto o prefeito precisam batalhar para liberar o dinheiro, pois os ministros e o

¹⁵ http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/crise_lula/sanguessugas.html. Acesso em 20 de setembro de 2010.

¹⁶ www.empresalimpa.org.br/artigo.aspx?cod=44. Acesso em 23 de maio de 2010.

núcleo do governo federal controlam cuidadosamente a liberação das emendas... Apesar das exigências técnicas, as regras são amplas o suficiente para enquadrar até fontes luminosas... Assim, o processo passa pelo ministério da área - por exemplo, Ministério dos Esportes, para as quadras, da Saúde, para as ambulâncias, das Cidades, para a fonte luminosa - e pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, para a liberação da verba e, depois, para o pagamento efetivo. A todo momento, portanto, é preciso negociar e obter o O.K. de autoridades e políticos. Isso pode ser feito na base do patriotismo e do espírito público, mas também em troca de dinheiro para a festa de casamento ou para a campanha eleitoral”.

Estudos recentes sobre corrupção (KLITGAARD, 1988; ROSE-ACKERMAN, 2002) indicam relação significativa entre transferência de recursos orçamentários via emendas parlamentares e incidentes de corrupção nas instâncias locais de governo. Sodré e Alves (2010) testaram empiricamente essa relação e encontram uma correlação positiva entre as emendas orçamentárias individuais e o nível de corrupção política em âmbito local no Brasil. Os resultados dos testes estatísticos mostraram que os eventos de corrupção municipal se correlacionam mais com o fato de o município receber ou não emendas parlamentares (quantidade de emendas) e menos com o volume de recursos repassados. O estudo aponta que a pressão de empreiteiros e outros agentes buscando benesses privadas a partir de recursos públicos e a associação entre gestores locais e parlamentares e outros burocratas seriam os principais elementos explicativos da correlação entre emendas parlamentares e corrupção.

O trabalho de Filgueiras (2008) também explora essa relação, mostrando analiticamente como o arranjo institucional da política orçamentária brasileira proporciona um déficit de *accountability*. Além disso, o baixo controle social sobre os gastos públicos motivam os atores a sobreporem seus interesses privados aos interesses públicos, ou seja, a praticarem atos corruptos que se desviam dos padrões éticos de conduta pública. O baixo controle social decorre do fato de que não há qualquer forma institucionalizada de participação política dos cidadãos no processo de tomada de decisões do orçamento da União. Com isso, os interesses privados são materializados principalmente nos recursos do tipo *pork barrel*, cujo personalismo é a fonte de desvio do dinheiro público.

Porém, mesmo entre os autores que trabalham dentro da perspectiva distributivista, o efeito de *pork* não é necessariamente ruim para o sistema político. Pereira e Rennó (2003), por exemplo, argumentam que as políticas de *pork* expressam

uma forma de *accountability* entre eleitor e eleito. Os autores afirmam que, em países desiguais e com diversos problemas sociais e estruturais como o Brasil, o *pork* é uma prestação de serviço legítima.

Pereira e Rennó (no prelo 2010) reforçam esse argumento a partir da constatação empírica de que os recursos provenientes do *pork* tornariam mais forte o vínculo entre parlamentar e cidadãos, o que impactaria positivamente a legitimidade da representação legislativa. O *pork barrel* não seria caracterizado apenas pela oferta dos recursos por parte dos parlamentares. Os próprios eleitores consideram importante na decisão do voto que parlamentares e prefeitos se esforcem para obter recursos, uma forma de mostrar que ambos trabalharam para o município. As emendas individuais seriam instrumento legítimo de representação política e serviriam como objeto de *accountability* do parlamentar e mesmo dos prefeitos para com seus eleitores (PEREIRA; RENNÓ, no prelo 2010).

A defesa pela manutenção dessa forma de distribuição de recursos advém também daqueles que são tidos como seus maiores beneficiários: os parlamentares, que muitas vezes têm seu desempenho avaliado a partir da capacidade de angariar fundos para seu reduto ou base eleitoral. O principal argumento é que, como grande parte dos municípios brasileiros é extremamente dependente de recursos do governo federal e tais recursos geralmente não são igualitariamente distribuídos, o *pork barrel* poderia suprir um pouco das demandas sociais de algumas localidades, contribuindo para a redução de desigualdades regionais (CARVALHO, 2007).

Em suma, como não é possível atender de forma satisfatória a todos os municípios com o montante financeiro disponível para transferências voluntárias do governo federal, os recursos decorrentes de emendas individuais poderiam ser responsáveis por fortalecer o vínculo de representação política entre os eleitores de um município e o parlamentar e, ao mesmo tempo, contribuir para a redução de desigualdades e da pobreza socioeconômica.

2.1.2 Por que o pork não importa: sobre sua insignificância política e econômica

Alguns autores, entretanto, questionam a importância e o impacto de políticas clientelistas para as relações de poder entre parlamentares, o governo federal, prefeitos e eleitores em âmbito local. O argumento geralmente remete ao fato de que os recursos

liberados por meio de emendas orçamentárias individuais representam apenas uma pequena parcela do Orçamento da União e não assumem a importância política e econômica atribuída pela discussão acima (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005 e 2008; MESQUITA, 2008).

O argumento de Figueiredo e Limongi (2005, p.742) é que quer se olhe para as alocações feitas pelo Congresso, quer para as decisões do Executivo quando liquida os gastos alocados pelo Legislativo, as emendas individuais não ocupam posição central no processo orçamentário.

Entretanto, desde que os prefeitos e governadores estejam reivindicando recursos do governo federal – devido principalmente a enorme fragilidade financeira desses entes federativos – e há uma comprovada demanda eleitoral das bases por esse tipo de recurso (PEREIRA; RENNÓ, no prelo 2010), valores que chegam à ordem de bilhões em um ano não podem ser considerados irrelevantes, tanto do ponto de vista econômico como, principalmente, do ponto de vista político. Cerca de 70% dos municípios brasileiros são compostos por uma população de até 20 mil habitantes, municípios esses em que o FPM constitui praticamente a única fonte de receita para os investimentos locais. Nesse caso, o *pork* pode ter efeitos sobre o desenvolvimento local que não são marginais e não podem ser menosprezados.¹⁷

Como visto, as discussões sobre as estratégias e os impactos políticos e socioeconômicos da forma como são distribuídos tais recursos têm tomado diversos rumos.

O equilíbrio seria alcançado por meio de uma distribuição que atenda tanto aos interesses do governo federal (em ter seus projetos aprovados no Legislativo e em maximizar seu apoio eleitoral nos municípios a partir do impacto das obras e programas financiados com os recursos da União) como o de parlamentares e prefeitos (que buscam, cada um ao seu modo, a continuidade no poder).

Nesse sentido, as emendas tanto serviriam aos fins eleitorais dos parlamentares e prefeitos como poderiam ser utilizadas como um instrumento para a construção da

¹⁷ Há uma longa tradição na literatura, fruto da percepção do senso comum, de que obras rendem votos, principalmente em países com tradição clientelista e patrimonialista como o Brasil. E essas obras são executadas apenas a partir do momento em que há uma fonte de financiamento.

governabilidade do sistema político brasileiro. Os incentivos institucionais para tais políticas adviriam tanto das regras eleitorais que organizam o processo de escolha dos representantes como dos mecanismos formais e informais que regem as relações entre presidente, parlamentares, prefeitos e mesmo eleitores em âmbito local.

Esse aspecto, entre outros, torna o sistema político brasileiro bastante aberto para políticas e recursos do tipo *pork barrel*. A demanda e a oferta por recursos clientelísticos se complementam, permitindo a confluência dos interesses dos diversos atores políticos envolvidos.

Em suma, há discursos e teorias que defendem a manutenção de sua utilização da mesma forma em que há argumentos de sobra que defendem a extinção do *pork* ou da forma como tais recursos são institucionalizados no processo político e orçamentário brasileiro. Além disso, existem autores que reafirmam que é atribuída uma importância desnecessária para esse tipo de recurso, pois sua composição no orçamento geral é insignificante política e economicamente.

A partir do quadro teórico e analítico exposto acima, podem ser inferidas algumas conclusões a respeito das emendas orçamentárias individuais. As emendas seriam um objeto político estratégico, com capacidade de gerar impactos socioeconômicos importantes, mas, assim como qualquer outro recurso público vinculado a investimentos, está sujeito à ação de agentes públicos e privados corruptos.

A discussão sobre a importância e a influência das emendas orçamentárias no processo político-decisório no Brasil tem sido geralmente centrada na relação entre parlamentares (autores, ou propositores desse tipo de política) e o Executivo federal (responsável por executar, com discricionariedade, as emendas propostas ao orçamento). Não há, entretanto, estudos que avaliem o interesse e a necessidade técnico-social das localidades em solicitar e receber recursos de emendas orçamentárias individuais.

Assim, o enfoque deste trabalho é o município como unidade de análise e as características locais que mais atraem o *pork barrel*. Com isso, a partir de um modelo geral de comportamento político, o objetivo é analisar que fatores seriam mais relevantes para determinar o aporte de recursos orçamentários via emendas individuais. Essa análise se insere em uma discussão maior sobre o impacto das emendas orçamentárias para os seus destinatários, e oferece uma resposta para a discussão sobre

que fatores são mais importantes para a execução desses recursos; se predominam aspectos técnicos ou se são realmente os aspectos políticos que orientam a distribuição do *pork* no Brasil.

A partir do modelo apresentado abaixo, serão testadas algumas hipóteses já discutidas pela literatura, mas que ainda não haviam tido um tratamento mais apurado na ciência política brasileira. A expectativa é que aspectos técnicos estejam em constante interação com fatores político-institucionais na dinâmica da distribuição do *pork barrel*.

CAPÍTULO 3: O MODELO

O modelo que se segue tem por objetivo identificar e analisar fatores que poderiam afetar a decisão do Executivo de liberar recursos via emendas orçamentárias individuais ou, mais especificamente, características políticas, socioeconômicas e administrativas locais que seriam determinantes para que alguns municípios recebam tais recursos. O desenvolvimento desse modelo buscará estabelecer algumas hipóteses capazes de explicar por que e quando o Executivo envia o *pork* para determinadas localidades e não para outras, ou por que determinados municípios têm suas demandas atendidas via recursos de emendas individuais em detrimento de outros.

Ao contrário de boa parte da literatura, os parlamentares são aqui tratados apenas como mais um dos atores importantes do processo de barganha política que envolve elites locais e regionais e conexões com a Presidência da República e os ministérios. O comportamento dos atores é considerado como resultante do conflito nas diversas esferas (WILDAVSKY, 1992) e dos incentivos institucionais e individuais que decorrem do sistema eleitoral e das regras na arena legislativa para solicitar e executar recursos públicos.

Nesse processo, o sucesso eleitoral ou a continuidade no poder é, sem dúvida, o objeto de maior valor. É importante destacar que esse sucesso depende fundamentalmente da capacidade de resposta dos políticos às demandas da população, e os recursos das emendas orçamentárias são a expressão mais evidente dessa *accountability*, capaz de colocar em interação os atores mais importantes no sistema político brasileiro.

Para analisar a execução das emendas orçamentárias, considera-se um jogo interativo de três períodos $i = 1$ (2004), 2 (2005) e 3 (2006), no qual participam pelo menos três jogadores: os prefeitos, os parlamentares e o governo federal (representado por autoridades governamentais ou pelo próprio Presidente).

Serão considerados os recursos orçamentários alocados via emendas orçamentárias individuais nos anos de 2003, 2004 e 2005. Deve-se notar que o orçamento decidido em um ano apenas será executado e terá seus efeitos reais no ano seguinte. Por exemplo, após as eleições de 2002, os parlamentares (re) eleitos tomaram posse em 2003 e debateram o orçamento a ser executado em 2004. Os valores não

executados nesse ano (ou liquidados, para utilizar a linguagem formal do processo orçamentário) entram no resultado de “restos a pagar” para que possam ser pagos no período seguinte. Assim, apesar de analisar as proposições nos anos indicados, a execução das emendas apenas se dará em um ano posterior, ou mesmo mais adiante, quando inseridas em “restos a pagar”.

Há diversos interesses envolvidos na liberação dessas emendas e, nas negociações da política orçamentária, cada ator político assume custos e recebem benefícios diversos que têm impactos diretos em resultados nas arenas eleitoral e legislativa.

A relação entre esses atores, porém, segue uma hierarquia que nem sempre é bem especificada. Parlamentares negociam diretamente com o governo federal (com o próprio Presidente ou com outras autoridades governamentais nos ministérios) a execução das emendas. Os prefeitos têm várias alternativas para receber recursos: os deputados querem se reeleger e irão prometer emendas em troca de apoio eleitoral. Prefeitos fazem alianças com parlamentares e outros partidos da coalizão governista para angariar votos em suas localidades, com o objetivo de negociar a inclusão do município nas emendas orçamentárias do parlamentar.

De acordo com o quadro teórico apresentado, os parlamentares e os prefeitos, se querem ver suas emendas executadas, devem levar em conta pelo menos dois fatores: 1) a proximidade com o governo federal e; 2) os interesses, principalmente eleitorais, dos governos estadual e federal no município. A partir de um mecanismo vertical de barganha são atendidos os interesses locais por mais recursos, além dos interesses dos atores políticos por maximização de apoio eleitoral e ampliação da capacidade de influência e de poder, relação essa que pode ser observada na tabela 4 abaixo.

Outros dois atores são fundamentais nesse processo: a burocracia e os empresários. A burocracia federal é peça-chave nos trâmites necessários para a execução das emendas em um dado município, pois, salvo interferência política maior, é o ator responsável por dar o parecer técnico e o analisar a viabilidade jurídica do projeto elaborado pelo município.

A burocracia em âmbito local também é um ator importante, uma vez que a liberação de recursos para setores que envolvem obras de infra-estrutura exige a formulação de projetos viáveis, de responsabilidade direta dos técnicos do município.

Tabela 4: Custos e benefícios da ação dos principais atores na política orçamentária brasileira

Ator	Custos	Benefícios
Presidência /Executivo	Liberação de recursos do orçamento e comprometimento dos recursos de caixa do governo.	Coalescência de parlamentares e controle sobre a burocracia. Aumento do apoio eleitoral de prefeitos.
Parlamentares	Negociação de emendas ao orçamento.	Recursos financeiros e prestígio junto às bases eleitorais, aumentando a probabilidade de reeleição.
Governadores e prefeitos	Apoio na campanha eleitoral ao parlamentar que destinou emendas e ao governo federal, que é responsável pela liberação dos recursos.	Ampliação de recursos destinados a obras, aumentando a probabilidade de reeleição.
Burocratas	Aumento dos trâmites burocráticos	Propinas e pedágios que ampliam a renda individual
Empresários	Financiamento de campanhas eleitorais	Aumento dos lucros
Eleitores	Subsidiar, por meio de impostos, a alocação de recursos em outros municípios.	Programas e obras direcionados para sua localidade.

Fonte: Tabela compilada a partir de Filgueiras (2008).

O papel dos empresários se resume basicamente a uma troca de apoio direto naquilo que mais interessa ao político e ao empresário. O primeiro precisa de dinheiro para financiar sua campanha, variável que tem sido apontada como um dos principais determinantes do sucesso eleitoral de parlamentares, e o segundo está bastante interessado nas possíveis obras decorrentes da liberação de recursos das emendas, o que contribui para o aumento dos lucros da empresa e das rendas individuais de seus acionistas. Apesar da importância no processo, esse ator não receberá a devida atenção

nesse estudo, pois não existem informações suficientes para incluí-lo na análise empírica.

Os eleitores são a motivação maior dos atores políticos envolvidos no jogo da política orçamentária. Os recursos que compõe o orçamento da União são em boa parte decorrentes dos impostos pagos pelos contribuintes para que sejam realizadas obras e programas com o objetivo de aumentar o bem-estar individual e coletivo da sociedade. Os responsáveis pela gestão e distribuição desses recursos, por sua vez, possuem interesses diretos que orientam as preferências e as prioridades em termos de políticas públicas do governo federal. Como a distribuição dos recursos geralmente é difusa e pouco *accountable* para parlamentares, prefeitos e eleitores, as emendas orçamentárias assumiriam um papel fundamental nesse processo, pois seriam o elo de ligação entre esses atores no processo político-orçamentário brasileiro.

A construção do modelo requer a formulação de um pressuposto sobre o comportamento dos atores políticos em interação nesse jogo. Nesse sentido, o padrão de comportamento dos atores envolvidos é orientado basicamente pelas preferências políticas de cada um no processo e pelo resultado esperado da ação de propor, de executar e de receber esses recursos.

Em cada período, existem diferentes incentivos e motivações para determinado ator individualmente reivindicar, propor e executar as emendas orçamentárias. De acordo com a literatura clássica sobre comportamento legislativo, as ações dos principais atores em qualquer negociação política, o que inclui o processo orçamentário, seriam motivadas em grande parte para a maximização de seu apoio nas arenas eleitoral e legislativa. Nesse sentido, os políticos buscam no mínimo a continuidade no poder, utilizando para isso, em sua grande parte, políticas de cunho clientelista (MAYHEW, 1974; PEREIRA; RENNÓ, 2001 e 2007).

Nesse jogo, as regras que definem a prerrogativa de cada ator na política orçamentária são fundamentais para o resultado a ser observado. A interação entre os atores não é um jogo de soma zero, pois há uma possibilidade real dos envolvidos obterem ganhos em uma arena decorrentes de acordos políticos negociados em outra arena. O equilíbrio final desse processo é alcançado quando os atores políticos relevantes obtêm vantagens significativas que contribuem para o aumento de seu capital político. Há uma clara percepção por parte desses atores de que a distribuição de

recursos do tipo *pork barrel* seria fruto dos incentivos institucionais do sistema político para a proposição desse tipo de recurso.

Assim, processos de interação estratégica geralmente conduzem a resultados que são consequência direta das regras definidas para o jogo e tais interações decorrem do reconhecimento por parte de cada um dos atores de que suas ações afetam os demais e vice-versa (FIANI, 2006, p.43).

A discussão teórica sobre o *pork barrel* deixou evidente que há uma interdependência mútua entre os atores políticos no processo orçamentário, ou seja, o sucesso da proposição da emenda de um parlamentar, que afeta suas chances de reeleição, depende da motivação do governo federal em ter tal emenda executada. Da mesma forma, o desejo do governo federal em ter um projeto relevante de seu interesse aprovado no Congresso depende de sua capacidade de negociar apoio legislativo entre os parlamentares, negociação essa que envolve, dentre outras ferramentas, a execução de emendas orçamentárias individuais (PEREIRA; MUELLER, 2002 e 2003; ALSTON; MUELLER, 2005; PEREIRA; POWER; RAILE, no prelo 2010).

Como o objetivo de todo jogador é obter o melhor resultado possível do processo de interação estratégica – a partir de suas preferências – a coordenação dos interesses e dos resultados desse processo (que, essencialmente, são de responsabilidade do Executivo federal) deveria ser bastante pragmática.

Uma vez que as decisões dos atores no processo orçamentário são estratégicas e definidas tanto sequencialmente (resumidamente, prefeitos reivindicam recursos, parlamentares propõem emendas ao orçamento, o governo federal aprova e distribui tais recursos) como de forma repetida (o processo ocorre várias vezes ao longo do mandato político do presidente e dos parlamentares), conhecer o conjunto de ações possíveis e desejáveis de cada ator é um passo fundamental na análise de um processo de interação estratégica de qualquer relação entre atores racionais.¹⁸ Com efeito, as possibilidades de interação entre tais atores dependem de todas as ações relevantes disponíveis para os jogadores.

¹⁸ A visão econômica moderna do conceito de racionalidade define o comportamento racional como a escolha pelo indivíduo da ação que ele prefere entre todas aquelas que ele tem a possibilidade de executar, como uma escolha de acordo com suas preferências.

No jogo da política orçamentária, as atribuições de poder de cada ator são desiguais, uma vez que o Executivo dispõe de total discricionariedade para a execução das emendas propostas por parlamentares e demandadas por prefeitos e pela população local. Porém, “Um agente que não considerasse alguma ação significativa para o desenvolvimento do jogo a sua disposição, ou à disposição dos demais jogadores, seria irracional no sentido que... ele não estaria considerando todas as informações disponíveis antes de tomar sua decisão” (FIANI, 2006, p.45).

Assim, a decisão de propor e de executar o *pork* deveria considerar uma série de fatores envolvidos no processo. Fatores esses que o senso comum julga serem puramente políticos, mas que merecem uma análise mais detalhada para que não se caia em falsos julgamentos ou generalizações vazias a respeito da função das emendas orçamentárias individuais no sistema político brasileiro.

3.1 Hipóteses

A partir do quadro teórico apresentado, a tarefa de analisar o mecanismo e os determinantes do jogo que envolve os principais agentes políticos na distribuição desse recurso se torna importante para o entendimento da dinâmica de diversos aspectos de nosso sistema político. Utiliza-se um argumento semelhante ao utilizado por Marcos Bezerra (2001, p.185), segundo o qual a atuação de políticos (principalmente parlamentares e prefeitos) “orientada para a obtenção de recursos federais inscreve-se num sistema complexo de relações de dependências mútuas e assimétricas, constituído, entre outros, por autoridades municipais, federais e agentes privados”.

As demandas locais, a oferta de parlamentares e a execução das emendas por parte do governo federal estariam relacionadas com o contexto político e com fatores de ordem econômica e social, além da capacidade administrativa local. O governo federal aparece recortado por distintos e concorrentes interesses locais, partidários e empresariais (BEZERRA, 2001, p.190), e a conciliação desses interesses geralmente é uma tarefa complexa e difícil de ser operacionalizada.

A discussão das hipóteses da dissertação tem como objetivo investigar se são fatores técnicos ou político que, no fim, atraem o *pork*. De acordo com o argumento desenvolvido até aqui, essa diferenciação, porém, se dá de forma estanque, pois esses fatores estão em constante interação.

As primeiras hipóteses do trabalho nos remetem a fatores políticos que afetariam a distribuição do *pork*. Nesse caso, seguimos a orientação de boa parte da literatura citada (GOLDEN; PICCI, 2008; AMES, 1994; COSTA-i-FONT; RODRIGUES-OREGGIA; LUNAPLA, 2003), que afirma que os recursos do *pork* vão, fundamentalmente, para localidades cujo domínio é de partidos da base governista, sejam eles prefeitos ou mesmo parlamentares. Tal orientação pode ser destrinchada nos seguintes argumentos.

Primeiramente testamos a hipótese que as transferências voluntárias da União, mais especificamente *as emendas individuais executadas, são direcionadas para municípios cujos prefeitos são de partido da base governista em âmbito federal, principalmente de partido do governo federal*. A explicação para tal distribuição seria que o governo federal tem um compromisso natural com seu próprio partido, e uma forma de recompensar aqueles que o apoiaram durante o processo eleitoral seria conduzindo recursos públicos cuja aplicação é discricionária do governo federal para localidades da base governista (BUGARIN; FERREIRA, 2007).

Não é de hoje a constatação de que grande parte dos municípios não dispõe de recursos para muitas de suas necessidades, o que impacta diretamente na qualidade dos serviços públicos locais. Essa insuficiência financeira para empreender obras importantes, como estradas, escolas e hospitais, pode comprometer bastante a avaliação pela população tanto do governo local como dos governos estadual e federal. Também não é de hoje a constatação da importância de uma boa relação dos governos locais com o governo federal. Como nos coloca Victor Nunes Leal em sua obra clássica sobre o coronelismo no Brasil,

“Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna... E o Estado – que, por sua vez, dispõe de poucos recursos, insuficientes para os serviços que lhe incumbem – tem de dosar cuidadosamente esses favores de utilidade pública. O critério mais lógico, sobretudo por suas conseqüências eleitorais, é dar preferência aos municípios cujos governos estejam nas mãos dos amigos” (LEAL, 1997, p.66).

Uma segunda hipótese afirma que as emendas são executadas pelo governo federal tendo em vista principalmente a troca de apoio eleitoral futuro. Ou seja, ao aportar recursos de emendas orçamentárias individuais em um dado município, além de

obter apoio legislativo do parlamentar que propôs a emenda, o governo federal ainda fomentaria a simpatia das lideranças locais, o que poderia ser revertido em importante aumento no apoio eleitoral ao partido do presidente (AMES, 1994).

Essa hipótese se complementaria com outros argumentos já citados pela literatura para explicar a geografia do voto presidencial nas eleições de 2006 – hipóteses essas fundamentadas basicamente no programa Bolsa Família ou no próprio desenvolvimento econômico regional (LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009; SOARES; TERRON, 2008).

Com isso, um argumento plausível seria que há um compartilhamento de *credit claiming*¹⁹ também com o presidente, pois as emendas se constituiriam como parte do mecanismo utilizado pelo governo federal para aumentar sua base de apoio eleitoral. A discussão sobre o tema baseia-se no *credit claiming* pelo parlamentar, já que é ele que assina a proposta. Não obstante, o parlamentar precisa do apoio do Poder Executivo para executar a emenda e os interesses desse ator também devem ser considerados no que tange a negociação de suas propostas no Congresso.

O pressuposto desse argumento é que o presidente também seria beneficiado pela execução das emendas, pois há um interesse direto, com respectivo ganho eleitoral, do governo federal na execução da emenda no município. Como os recursos das emendas orçamentárias devem necessariamente estar associados a programas e ações do governo federal, o impacto positivo dessas ações é explorado pelo presidente no período eleitoral.

Uma forma de avaliar esse impacto seria correlacionar a execução das emendas ao longo dos anos analisados com o percentual de votos obtido pelo presidente no município na eleição de 2002, para verificar se há uma tentativa de maximizar seu apoio eleitoral por meio da aplicação dos recursos em localidades com maior base oposicionista.

Além disso, se há impactos positivos da execução dessas emendas, o percentual de votos obtidos pelo presidente no município na eleição seguinte seria superior ao conquistado na eleição anterior. Em localidades com menor votação obtida pelo

¹⁹ Os estudos sobre *pork barrel* geralmente levam em consideração que os políticos, ao oferecerem benefícios segmentados, fazem um esforço para ou cobram que esses benefícios sejam divulgados como de sua autoria, de forma que os recursos executados sejam revertidos em créditos eleitorais.

presidente, pode haver uma tentativa de aproximação com o poder local, buscando a maximização do apoio político na eleição seguinte. O resultado da eleição anterior também afetaria as chances de o município atrair o *pork*. Nesse caso, busca-se invadir a base de políticos da oposição ao governo em âmbito federal ou estadual para ampliar as chances de reeleição ou de continuidade do partido que está no poder.

A partir do pressuposto que o governo federal explora os benefícios do impacto positivo das obras, dos programas e das ações que são executados no município por meio do *pork*, será testada a hipótese de que a distribuição desses recursos é importante não apenas para a imagem dos parlamentares e dos prefeitos. Enfim, a segunda hipótese afirma que *o governo federal olha para o resultado da eleição presidencial anterior e também executa as emendas tendo em vista a maximização de seu apoio eleitoral futuro.*

Estudos recentes têm observado, teórica e empiricamente, que os governadores não detêm mais o poder político que detiveram principalmente durante o período inicial da redemocratização no Brasil. Abrúcio (1998) e Samuels (2000) são os principais autores a analisar o poder dos governadores no sistema político brasileiro e a destacar que, até bem recentemente, esses eram os atores mais influentes no processo político-decisório no Brasil, influenciando tanto a legislação como a distribuição dos recursos orçamentários. Mesmo nos tempos em que o coronelismo era uma das instituições mais importantes no sistema político brasileiro, a evidência era que “o maior mal que [poderia] acontecer a um chefe político municipal [seria] ter o governo do estado como adversário” (LEAL, 1997, p.69).

Porém, o Executivo federal, por meio de atos normativos e legais (instituindo a LRF, a privatização dos bancos estaduais e a reorganização do federalismo fiscal), reduziu significativamente a participação e a capacidade de os estados interferirem no orçamento da União e ampliou significativamente sua capacidade de influenciar no processo político-decisório. Ao longo da década de 1990 os governadores foram perdendo paulatinamente a capacidade de influência sobre as decisões legislativas, pois os estados foram se tornando cada vez mais dependentes de recursos do governo federal.

Com isso, analisamos uma terceira hipótese, sobre a atuação dos governadores no sentido de influenciar ou direcionar os recursos dessas emendas para municípios cujo

prefeito pertence a partido da coalizão do governador. Acreditamos que será confirmado que *os governadores não têm capacidade para ou mesmo não têm interesse em influenciar o destino das emendas orçamentárias individuais.*²⁰

Analisa-se também a influência dos votos dos parlamentares em âmbito local sobre a distribuição do *pork*. Seguindo argumento de Golden e Picci (2008), seria de se esperar que municípios cujos parlamentares de partido da base governista receberam amplo apoio eleitoral são recompensados com mais emendas e, conseqüentemente, recebem maior número e maiores valores de recursos de emendas orçamentárias individuais. Como os parlamentares da base governista geralmente têm maior número de emendas executadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), a dominância desses parlamentares no município seria importante fator de atração do *pork*. Assim, uma quarta hipótese é que *se parlamentares da base governista dominam a votação em um dado município, esse município tem aumentadas suas chances de receber recursos do pork*.

O nível de competição política entre os políticos locais também teria importante associação com os recursos federais alocados nos municípios via transferências voluntárias. Uma maior competição política local, mensurada pela diferença de votos entre os dois primeiros candidatos ao governo local, sinaliza para uma maior oposição ao governo eleito. Esse cenário criaria uma motivação para que o prefeito, independentemente de seu partido, procure ampliar sua base de apoio eleitoral. Nesse caso, o caminho natural são investimentos que afetem o cotidiano e o sentimento de melhoria do bem-estar social da população local e proporcionem um aumento na aprovação do governante eleito.

Assim, considerando o argumento de Costa-i-Font, Rodriguez-Oreggia e Lunapla (2003) sobre a priorização da alocação de recursos do tipo *pork barrel* para regiões nas quais há maior competição política de políticos do partido do governo, testa-se uma quinta hipótese de que *eleições mais competitivas ampliam os incentivos dos prefeitos eleitos para a busca de recursos extras para investimentos locais*. A justificativa para essa maior motivação para o *pork* se deve ao fato de que o prefeito

²⁰ A influência dos governadores, porém, pode ser observada nas emendas de bancadas estaduais. Essas emendas seriam utilizadas na distribuição de recursos para o estado e poderiam suprir satisfatoriamente os interesses dos governadores.

eleito em uma disputa mais acirrada precisa melhorar sua reputação local caso queira ser reeleito ou continuar na cena política em eleição posterior.

Até aqui foram desenvolvidas hipóteses sobre fatores políticos responsáveis pela atração do *pork barrel*, ou das emendas orçamentárias, para os municípios. O partido do prefeito, o apoio político local ao governador, aos parlamentares da base governista e ao governo federal, além do nível de competição política, são todas variáveis políticas que, de acordo com o quadro teórico e com o modelo analítico apresentados, afetam a probabilidade de determinadas localidades receberem o aporte de emendas individuais.

Porém, conforme também já foi destacado, fatores técnicos também teriam papel importante na decisão do Executivo federal alocar os recursos federais dessa natureza. Com isso, hipóteses sobre características socioeconômicas e da burocracia local também serão testadas para verificar se fatores técnicos afetam a decisão do governo federal de distribuir o *pork*.

Como foi destacado na discussão teórica sobre as emendas orçamentárias, há um longo e árduo processo burocrático que deve ser seguido pelos municípios caso eles tenham interesse em receber recursos de transferências voluntárias. Diferentemente das transferências constitucionais e das transferências fundo a fundo (FPM, da saúde e da educação), a transferência de recursos como os de emendas orçamentárias depende de acordo por meio de convênios do governo federal com estados e municípios. Esse acordo, porém, não é nada trivial, pois possui restrições impostas tanto pela inadimplência dos municípios com o governo federal como restrições de ordem técnica decorrentes da incompetência do aparato burocrático local.²¹

A elaboração de projetos viáveis jurídica e tecnicamente, passíveis de serem executados por meio de convênios, certamente é o maior desafio para os municípios, pois depende de uma burocracia capaz de observar os requisitos legais e técnicos indispensáveis.²² Com isso, testa-se uma sexta hipótese sobre a capacidade técnica e financeira dos municípios em receber recursos para seus projetos. Utilizando o nível de

²¹ Uma variável que controlasse os municípios por inadimplência com a Administração Pública Federal seria importante para a análise que será realizada. Porém, não foi possível obter dados com os municípios inadimplentes para o período investigado.

²² Mesmo assim, ainda é possível supor que essa burocracia não seja necessariamente um empecilho, pois as prefeituras podem contratar empresas de consultoria para a formulação desses projetos.

escolaridade da burocracia local como *proxy*, investiga-se uma sexta hipótese que *municípios com um menor percentual da burocracia com capacidade técnica teria também maiores dificuldades para receber recursos de emendas orçamentárias.*

A partir dos resultados observados por Fukui e Fukai (1996) sobre a relação entre o nível de densidade associativa e a distribuição de recursos territorializados no Japão, será investigado se esse movimento também é verificado na política orçamentária brasileira. Como no Brasil programas e ações do governo federal podem destinar recursos para serem geridos e executados por associações voluntárias, como ONGs, e sindicatos, uma maior concentração de organizações da sociedade civil poderia contribuir positivamente para o aporte de recursos. A pressão sobre os parlamentares seria no sentido de que as emendas orçamentárias propostas por esses atores tenham como unidade executora organizações da sociedade civil localizadas no estado ou no município destinatário dos recursos.

Nessa lógica, a sétima hipótese aponta que *uma maior densidade associativa local aumentaria a probabilidade de atração do pork, contribuindo para maiores investimentos no município.*

Por fim, serão testadas hipóteses sobre a necessidade socioeconômica do município de receber recursos extras do governo federal para a execução de obras e programas importantes para o desenvolvimento local. Diversos programas e ações do governo federal utilizam o desenvolvimento socioeconômico local e a localização geográfica como critério de priorização dos recursos a serem distribuídos

Dessa forma, variáveis como o nível de renda, a desigualdade social, o crescimento do PIB *per capita* e a localização geográfica do município serão considerados importantes fatores de atração do *pork*. Assim, *níveis menores de renda e de crescimento do PIB, níveis maiores de desigualdade e a localização do município nas regiões Norte e Nordeste teriam maior poder de atração do pork no Brasil.*

A seguir serão descritas variações dessas hipóteses resultantes do aspecto temporal – do momento em que se propõe e se executa as emendas – que se conjugará com os fatores elencados acima para a construção de um quadro mais amplo sobre a distribuição do *pork barrel* no Brasil.

Este trabalho testará as hipóteses levantadas usando um banco de dados cuja unidade de análise são os municípios brasileiros nos anos de 2004, 2005 e 2006. A

opção por analisar a execução das emendas orçamentárias de três anos consecutivos tem como justificativa medir possíveis diferenças nas estratégias utilizadas pelo governo federal para executar as emendas individuais em determinados municípios em detrimento de outros em períodos bastante distintos do ponto de vista político.

Assim, em cada ano, talvez sejam observadas diferenças no padrão de distribuição das emendas orçamentárias individuais, afetando diretamente as conclusões sobre as hipóteses apresentadas acima.

A primeira eleição após a escolha de Lula para o controle do Executivo nacional se deu em 2004, quando foram selecionados prefeitos e vereadores de cerca de 5500 municípios brasileiros. Como qualquer ator ou organização política busca a permanência no poder, o partido no governo tem como objetivo central, no mínimo, a ampliação de sua base de apoio eleitoral. Dessa forma, como 2004 é um ano de eleições municipais, os prefeitos precisam dar uma resposta a seus eleitores – e tal resposta geralmente vem em forma de obras ou eventos públicos de grande relevância local – e o Executivo federal dispõe de grande poder de barganha (pois detém o controle sobre o orçamento), as emendas seriam executadas especialmente em localidades cujo partido do prefeito pertença ou pelo menos apoie a base governista. Governadores, principalmente de fora da base governista, teriam pouca influência na execução das emendas.

Em suma, nesse primeiro período os prefeitos precisam buscar recursos para apresentar resultados no curto prazo para o eleitorado, visando à reeleição ou a manutenção da base aliada no poder. Os parlamentares também dispõem de grande poder de barganha, uma vez que o interesse maior naquele momento é o do prefeito, que buscará ou a reeleição ou a eleição de um candidato de seu partido. Por outro lado, a negociação entre parlamentares e o Executivo federal ainda é conflituosa, pois, apesar de não estar em jogo naquele momento o sucesso dos dois atores na arena eleitoral, ainda está em jogo a governabilidade na arena legislativa.

O governo federal, porém, quer maximizar seu apoio político, e a principal estratégia naquele momento era ampliar o número de prefeituras comandadas por sua legenda.²³ Da mesma forma, os parlamentares começam a trabalhar pela ampliação de

²³ Um exemplo da importância dos municípios para a definição das eleições presidenciais é o papel decisivo que assume o PMDB nas coligações para as eleições nacionais. Apesar de historicamente não

sua rede de apoio político local. E, como nos coloca Samuels (2002), as emendas individuais têm papel importante no fortalecimento dessas redes em seus redutos, ao direcionar recursos para beneficiar organizações e grupos que os apoiam, principalmente seus financiadores de campanha.

Em ano sem eleições, como em 2005, os incentivos para propor e para executar as emendas poderiam diferir sensivelmente para os atores envolvidos. Esse ano seria importante para analisar outras condições e fatores que poderiam afetar a execução das emendas orçamentárias. Nesse segundo período, os atores não entram em confronto direto, uma vez que não existem interesses eleitorais no curto prazo. Assim, fatores técnicos poderiam se sobressair quando da alocação do *pork*.

Em 2005 o maior conflito seria observado na arena legislativa, entre parlamentares e o Executivo federal, pois a governabilidade geralmente tem sido obtida a partir da construção de grandes coalizões multipartidárias, com cada partido possuindo interesses múltiplos no interior desse acordo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005; SANTOS, 2004, entre outros). E essas coalizões muitas vezes são construídas com base em negociações que envolvem a distribuição de recursos federais de acordo com os interesses político-eleitorais dos atores.

Já 2006, ano de eleições nacionais, no qual o chefe do Executivo buscava a reeleição, várias estratégias políticas foram utilizadas.²⁴ Nesse terceiro período, entretanto, tanto os parlamentares quanto o presidente precisam buscar a otimização de seu apoio eleitoral para garantir a continuidade no poder. Os prefeitos supostamente aparecem com maior poder de barganha²⁵, uma vez que, a depender de sua reputação

apresentar candidatos relevantes para a disputa do cargo de chefe do Executivo federal, o partido é fundamental para a vitória de uma candidatura à presidência da República, uma vez que nos últimos anos tem elegido o maior número de prefeitos. Em 2004, o PMDB elegeu 1060 prefeitos e, em 2008, aproximadamente 1240, o que representa cerca de 20% do total dos municípios brasileiros.

²⁴ Vários autores demonstraram empiricamente que os benefícios advindos do programa Bolsa Família tiveram efeitos diretos sobre o resultado da eleição presidencial em 2006 (LICIO; RENNÓ; CASTRO, 2009; SOARES; TERRON, 2008).

²⁵ Logicamente, esse poder é assimétrico, uma vez que municípios maiores têm maior número de eleitores, garantindo maior capital político para o prefeito. Os testes estatísticos a serem apresentados no próximo capítulo, inclusive, confirmam tal afirmativa, indicando que municípios com maior número de eleitores recebem, proporcionalmente, maior número e maiores valores de emendas executadas.

local, podem ampliar a base de apoio eleitoral ao governo federal e estadual e ao parlamentar no município.

Assim, os critérios para a liberação das emendas seriam menos rígidos politicamente, e o *pork* seria repassado muitas vezes independentemente do partido do prefeito. Além disso, alguns governadores poderiam ampliar sua capacidade de influência sobre a execução das emendas orçamentárias, pois poderiam vincular o apoio ao governo federal à transferência de parte desses recursos para municípios do estado.

Na arena legislativa o conflito também é acentuado, pois o governo e a oposição tentarão anular possíveis efeitos positivos de ações que necessitam de recursos orçamentários para o ano seguinte.

Enfim, em períodos eleitorais os atores políticos precisam mostrar que suas ações têm gerado benefícios localizados, de forma a captar votos que, sem esses benefícios, dificilmente seriam obtidos. Independentemente do partido político, a busca pelo *pork* seria constante, pois gera benefícios diretos para todos os atores políticos envolvidos. Porém, essa distribuição é assimétrica e a atração desses recursos depende de um processo de negociação política que não é nada trivial.

Como tem sido destacado, há fortes evidências de que, além do interesse direto de parlamentares e prefeitos, o Executivo também libera as emendas tendo em vista a maximização do apoio eleitoral futuro. Há um interesse claro do governo federal na liberação desses recursos, que é obter o máximo possível de apoio eleitoral, e essa tarefa muitas vezes independe do partido político que governa o município a ser beneficiado com o recurso.

Acompanhando a evidência encontrada por Golden e Picci (2008) e confirmada pelos próprios políticos, principalmente no período próximo às eleições federais poderia haver um direcionamento dos recursos também para bases eleitorais de prefeitos de partido da oposição, de forma a maximizar esse apoio eleitoral. Devido ao fato de possuir poder discricionário para a execução dos recursos das emendas orçamentárias, o governo poderia muito bem destinar tais recursos para localidades mais convenientes politicamente. E isso certamente inclui liberar o *pork* para estados que o recompensaram eleitoralmente nas eleições anteriores e onde possuem significativo apoio político (tanto no governo estadual como no municipal).

Diversos relatos comprovam tal argumento. No Tocantins, por exemplo, o prefeito de Monte do Carmo – do DEM, se comprometeu a apoiar a candidatura de político do PMDB ao governo do estado em 2010 na perspectiva de o governador liberar recursos de emendas ao município. Os programas e obras executados com os recursos a serem liberados ao município certamente serão lembrados na campanha eleitoral desse prefeito nas eleições municipais de 2012. A importância desse tipo de recurso é evidente, pois, apesar de esse prefeito afirmar que o apoio eleitoral não está atrelado à distribuição de recursos para o município, seu partido apoia a candidatura de um político do PMDB, partido adversário do candidato apoiado pelo prefeito de Monte do Carmo tanto em nível estadual como em nível federal. O argumento é que é preciso “ir onde está o recurso”²⁶.

Em São Paulo e Minas Gerais, situação semelhante também é observada. Prefeitos de partidos da oposição ao governo federal, como o PSDB e o DEM, declararam explicitamente o apoio à candidatura do governo à sucessão presidencial de 2010. A justificativa foi basicamente o aumento da probabilidade de obter recursos que de outra forma não seriam obtidos. Sem o apoio eleitoral ao governo, que detém o poder discricionário para a execução do *pork*, o acesso a esses recursos se torna mais difícil (*Correio Braziliense*, 10/07/2010).

É importante destacar também que, nessa interação pode ocorrer o que é chamado pela literatura de inconsistência temporal. A inconsistência temporal ocorre em muitos contextos, normalmente em situações em que a promessa ou ameaça de um jogador tem o objetivo de influenciar as ações dos outros jogadores (FIANI, 2006). Ameaças e promessas seriam componentes comuns de um comportamento estratégico, que buscariam influenciar ou interferir na ação de um ator frente a outro.

Parlamentares, por exemplo, podem prometer aos prefeitos que irão propor emendas para o município caso o prefeito resolva apoiá-lo nas eleições federais. Porém, o prefeito pode não ter a garantia que as possíveis emendas sejam propostas, nem muito menos executadas, pois há uma inconsistência temporal (entre o ato de declarar interesse, o ato de propor, as eleições e o ato de executar as emendas) e uma vontade política envolvidas nessa situação. Assim, na maioria das vezes esse tipo de promessa

²⁶<http://www.portalct.com.br/imprimir.php?editoria=5af7df0105112226168f3f3a2d6a8567¬icia=61c9d01c2a715f7ed8f3aef6c34594e4>. Acesso em 13 de julho de 2010.

pode não ser crível, uma vez que essas ações geralmente dependem de atores que não cooperam facilmente.

A decisão de propor ou não uma emenda, assim, exige que o parlamentar avalie os incentivos e constrangimentos decorrentes dessa decisão. Para esse parlamentar, os incentivos e os benefícios são bem maiores do que os constrangimentos, uma vez que não há nada que dificulte a proposição de emendas, apenas regras que limitam o seu número e o seu valor. Com relação ao presidente, a decisão de executar ou não uma emenda também envolve inúmeros incentivos, mas os constrangimentos são um pouco mais evidentes. Os fatores envolvidos na decisão do Executivo são mais numerosos e complexos e estão em boa parte apresentados na discussão teórica sobre o *pork barrel*.

Caso os parlamentares não cumpram sua promessa de proporem emendas e são reeleitos, prefeitos que também sejam reeleitos poderão rejeitar o apoio nas eleições seguintes. Essa é a ameaça em que incorre o parlamentar na decisão de propor uma emenda para determinado município. Porém, o lapso temporal das próximas eleições é grande, o que dificulta que a ameaça seja crível. Dessa forma, os parlamentares continuam tendo incentivos para proporem emendas e transferirem para o governo federal a responsabilidade pela aceitação e consequente execução das emendas orçamentárias.

A possibilidade de um compromisso que não pode deixar de ser cumprido, no sentido de levar a cabo uma ação futura, pode ser necessária para dar credibilidade a ameaças ou promessas. Aqueles que tomam as decisões (no caso do processo orçamentário, a decisão é discricionária do governo federal) irão avaliar os custos e benefícios de diferentes estratégias e escolherão aquela que lhes dê o melhor resultado. Ou seja, o cálculo deve levar em consideração diversos aspectos que possivelmente irão interferir na estrutura das alianças políticas e, conseqüentemente, na probabilidade de aumentar o capital político nas arenas eleitoral e legislativa.

A importância desse compromisso entre os atores se deve ao fato de que a divulgação da execução e mesmo da proposição de emendas de parlamentares para os municípios é sempre acompanhada por grande apelo político. As principais figuras políticas locais e mesmo do estado se reúnem buscando ser lembrados por um momento marcante para o eleitorado e para as finanças locais. Os valores das emendas, apesar de realmente pequenos quando comparado ao orçamento geral e mesmo quando

comparados à cota do Fundo de Participação dos Municípios, representam bastante em termos de investimentos em setores específicos para boa parte dessas localidades.

As emendas são muitas vezes consideradas elemento fundamental para o desenvolvimento de algumas áreas e mesmo para o financiamento de obras importantes para o município. Exemplo da importância das emendas pode ser observado nas seguintes declarações de um senador e do prefeito do município de Paquetá, no Piauí. O Senador João Vicente Claudino (PTB), por exemplo, afirma que colocou “emendas no valor de 200 mil reais para transformar a Educação do município de Paquetá (PI) e ainda ampliar o efeito do seu trabalho”.

Para o prefeito do município, Cristiano Portela, do PMDB, a emenda parlamentar é de fundamental importância para ajudar no desenvolvimento de Paquetá do Piauí. De acordo com o prefeito:

“João Vicente é [o representante do município] no Senado e ele nos presenteou com essa emenda de 200 mil reais e o deputado Kleber que tem grandes obras em Paquetá com sua digital, ele sempre nos ajuda a nível estadual e federal e não poderia esquecer o deputado federal Marcelo Castro que também nos ajuda com suas emendas”.²⁷

Quando da distribuição de recursos para a execução de obras ou programas de grande relevância para a localidade não beneficia apenas as lideranças políticas locais. A gratidão pela distribuição do recurso é expandida para outras lideranças, que são lembradas sempre do apoio e da ajuda ao município. Prova disso é a freqüente formação de palanques políticos para a exposição da autoria das emendas, elemento fundamental para fechar o elo de ligação entre parlamentares, prefeitos e eleitores em âmbito local.

A não divulgação da autoria das emendas pode causar alguns constrangimentos para as elites locais, pois os parlamentares não pretendem apenas contribuir solidariamente para o desenvolvimento local.

No município de Alto Paraíso (RO), por exemplo, um vereador chegou a cobrar do prefeito a autoria das emendas executadas naquela localidade, para se evitar qualquer confusão. Nas palavras do vereador, “o Poder Executivo Municipal deveria apresentar a todos os vereadores e à população local quem realmente está empenhado em encaminhar emendas para Alto Paraíso, para que não haja segundos interessados em

²⁷ http://www.portalopovo.com.br/noticia_detalhe.php?id=3806. Acesso em 31/05/2010

simplesmente ‘chegar e falar que está destinando emendas para Alto Paraíso’, sobretudo na questão saúde, que é de fundamental importância para esse município”.²⁸

O próprio governo federal geralmente faz questão de estar representado por alguma autoridade em eventos de inauguração e promoção do recurso aplicado. Como observa Bezerra (2001, p.191), “Ao invés de serem apresentadas como um ato impessoal do poder público, uma espécie de retorno dos impostos pagos, as obras são apresentadas como benefícios proporcionados por políticos em particular.”

Reforçando argumento apresentado anteriormente, as emendas constituem, dessa forma, instrumentos importantes para a *accountability*, principalmente de prefeitos e parlamentares, que buscam justificar seus votos a partir da retribuição na forma de recursos para suas atuais e mesmo futuras bases eleitorais.

Enfim, independentemente da região ou localidade, o *pork* é reivindicado e utilizado com grande afinco por parlamentares que buscam maior visibilidade e por prefeitos que precisam levar adiante projetos de campanha eleitoral. Além disso, o governo federal possui interesses velados na distribuição dessas emendas, pois elas representam a continuidade de programas e ações desenvolvidos e executados a partir de sua estrutura administrativa.

No próximo capítulo serão apresentados os dados, a metodologia e as análises estatísticas utilizadas para o teste das hipóteses apresentadas. O objetivo é verificar empiricamente que fatores mais contribuem para a atração do *pork* e em que direção as variáveis apresentadas orientam essa atração.

²⁸<http://www.capitaldojerico.com/noticias/politica/2650/prefeito-esclarece-duvidas-sobre-emendas-parlamentar.html>, acesso em 01/06/2010).

CAPÍTULO 4: DADOS E ANÁLISES ESTATÍSTICAS

Com o objetivo de avaliar os determinantes locais da execução das emendas orçamentárias ou os fatores de atração do *pork*, foi realizada uma série de regressões multivariadas tendo como as principais variáveis dependentes o número e o valor das emendas executadas nos municípios brasileiros nos anos de 2004, 2005 e 2006.

Na análise, será rodado um modelo estatístico para distribuição de recursos orçamentários via emendas parlamentares para cada variável dependente. O modelo será ainda replicado para cada ano analisado, de forma a tornar possível visualizar diferentes resultados para cada conjunto de preferências especificado. As análises estatísticas têm como fundamento o quadro teórico e o modelo discutido nos capítulos anteriores.²⁹

O modelo geral utilizado busca avaliar o impacto de variáveis políticas, sociais, econômicas e administrativas na decisão de parlamentares proporem e do governo federal executar emendas orçamentárias para um dado município. Para isso, foram consideradas apenas as emendas que indicavam expressamente um destinatário (município) específico, sinalizando para uma política do tipo *pork barrel*. O modelo geral que será utilizado neste trabalho está simplificadamente representado abaixo:

$$X_i^m = f(P_{mt}, S_m, E_{mt}), i = 2004, 2005, 2006$$

Onde X é a variável dependente que varia para cada município m no ano i . X_1 assume o valor igual a 1 se o município m recebe recursos via emendas orçamentárias no ano i , e 0 caso contrário. Neste caso, o objetivo é verificar se a probabilidade de um deputado propor uma emenda varia, a partir de um modelo *logit*. X_2 representa o número de emendas executadas no município m em um ano i . Aqui será utilizado um modelo binomial negativo com o objetivo de avaliar as influências sobre a escolha dos deputados e do Executivo na alocação e na execução de diferentes quantidades de emendas. E X_3 representa o valor total das emendas executadas no município m no ano

²⁹ As análises econométricas apresentadas são baseadas em três modelos diferentes de regressões multivariadas. Porém, em estudos posteriores a intenção é realizar uma análise de dados de painel, que possibilitam aumentar a capacidade explicativa do modelo geral apresentado.

i. Nesse caso, será utilizado um modelo de regressão OLS para avaliar que características locais são mais propensas a atrair recursos via emendas orçamentárias.

A partir do quadro teórico e do modelo geral desenvolvido, 16 variáveis independentes foram operacionalizadas, conforme apresentado na tabela 5 abaixo. *P* são as variáveis políticas e eleitorais que variam para cada município *m* no ano *i*, *S* são as variáveis sociais e administrativas referentes ao município *m* e *E* são as variáveis econômicas e fiscais relativas ao município *m* no ano *i*.³⁰

³⁰ Algumas das variáveis independentes podem estar apresentando problemas de endogeneidade, que decorrem do fato de que variáveis preditoras podem influenciar na variável predita. Isso significa que a variável independente esteja sendo afetada pela variável dependente. No banco de dados apresentado duas das variáveis explicativas talvez estejam nessa situação: *Crescimento PIB* e *Densidade Associativa*. O crescimento do PIB local pode ser explicado por um aumento na quantidade de recurso de emendas executada, enquanto um maior nível de densidade associativa seria decorrente também do maior número de emendas alocadas no município. Com isso, ao menos que sejam encontrados instrumentos para o tratamento adequado, os resultados para esse tipo de variável deve ser analisado com cuidado.

Tabela 5: Descrição das variáveis independentes

Tipo	Código	Variáveis	Ano(s)	Fonte
P	Prefeito PT	Variável dicotômica que indica se o prefeito é do mesmo partido do presidente ou não.	2000 e 2004	TSE
	Prefeito Coalizão	Variável dicotômica que indica se o prefeito é de partido da coalizão do governo federal ou não em cada ano.	2004 a 2006	TSE
	Prefeito Governador	Variável dicotômica que indica se o prefeito é do mesmo partido do governador eleito em 2002.	2004	TSE
	Prefeito Coalizão Governador	Variável dicotômica que indica se o prefeito é de partido da coalizão do governador eleito em 2002.	2004	TSE
	Domínio PT	Dominância eleitoral de parlamentares do PT no município nas eleições de 2002.	2002	TSE
	Domínio PMDB	Dominância eleitoral de parlamentares do PMDB no município nas eleições de 2002.	2002	TSE
	Domínio PFL	Dominância eleitoral de parlamentares do PFL no município nas eleições de 2002.	2002	TSE
	% Votos 2002	Percentual de votos do presidente no município nas eleições de 2002.	2002	TSE
	Diferença Votos 02-06	Diferença no percentual de votos obtidos pelo presidente no município entre as eleições de 2002 e 2006	2002 e 2006	TSE
	Competição Política	Diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições para prefeito.	2004	TSE
S	Norte Nordeste	Variável dicotômica que indica se determinado município pertence à região Norte ou Nordeste	---	IBGE
	Densidade Associativa	Número de associações voluntárias civis por mil habitantes.	2005	IBGE
	Desigualdade	Nível de desigualdade de renda da população local medido pelo Índice de Gini	2000	IBGE
	Burocracia	Percentual dos funcionários públicos com nível superior ou com pós-graduação	2005	IBGE
E	Crescimento PIB	Crescimento do PIB entre os anos de 2003 e 2007.	2003 e 2007	IPEA
	Renda <i>per capita</i>	Renda <i>per capita</i> média da população local em cada ano	2007	IPEA

Os dados relativos às emendas orçamentárias executadas no período de 2004 a 2006 foram coletados das bases de dados fornecidas pela Assessoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e disponibilizadas na página da Comissão Mista de Orçamento. É importante reforçar que serão considerados os recursos orçamentários alocados via emendas orçamentárias individuais nos anos de 2003, 2004 e 2005.

As variáveis selecionadas para este estudo talvez estejam longe de esgotar os fatores associados à motivação para a execução das emendas orçamentárias individuais. Mesmo assim, a expectativa é que elas ofereçam um bom panorama dos aspectos políticos, e das características socioeconômicas locais que atraem ou induzem o *pork* para os municípios no Brasil.

Antes, porém, de realizarmos os testes estatísticos, será apresentada uma análise descritiva da distribuição geográfica e partidária do *pork*. Essas informações serão utilizadas como subsídio para a análise estatística a ser feita posteriormente.

4.1 Distribuição geográfica e partidária do pork barrel

Considerando-se as evidências apresentadas da importância política e econômica do *pork* e a existência de desequilíbrios na distribuição das cadeiras legislativas no Congresso brasileiro, alguns estados e municípios deveriam ter sido mais beneficiados que outros. De acordo com Ames (1986, p.182),

“Se todos os parlamentares se empenhassem da mesma maneira para obter recursos, e se nada mais importasse, poder-se-ia esperar que o Legislativo brasileiro promovesse uma distribuição desigual dos recursos – em função da má distribuição das cadeiras legislativas –, em benefício dos estados rurais e pobres do Nordeste”.

Com isso, é de se esperar que as variações regionais em termos de tradições políticas e de características socioeconômicas afetem significativamente a distribuição do *pork barrel*. Ames (2003) cita, por exemplo, que em estados cujas tradições clientelistas e patrimonialistas estão mais enraizadas na sociedade – como os da região Norte e Nordeste – haveria uma maior tendência à pessoalidade da relação entre representantes e representados.

O nível de desenvolvimento econômico e social também é considerado um pré-requisito para a obtenção de recursos fisiológicos. Deputados do Sul e do Sudeste, por exemplo, seriam menos *pork*-orientados do que os do Nordeste. De acordo com Ames (1994, p.97), as bases eleitorais dos parlamentares dessas regiões “são competitivas, e não monolíticas, e eles são substancialmente mais *accountable* do que seus eleitorados” (AMES, 1994, p.97). Em boa parte dos estados dessas regiões os interesses econômicos seriam mais diversificados e tanto os políticos como os eleitores seriam menos voltados para projetos de seu próprio interesse (AMES, 2003, p.39).

Tal argumento está explícito em praticamente todas as obras de Barry Ames sobre o processo político no Brasil, e as figuras 3 e 4 mostram que esse padrão é quase que inteiramente observado na distribuição dos recursos orçamentários das emendas individuais.

Figura 3: Valor médio das emendas executadas nos municípios por estado (em milhares)

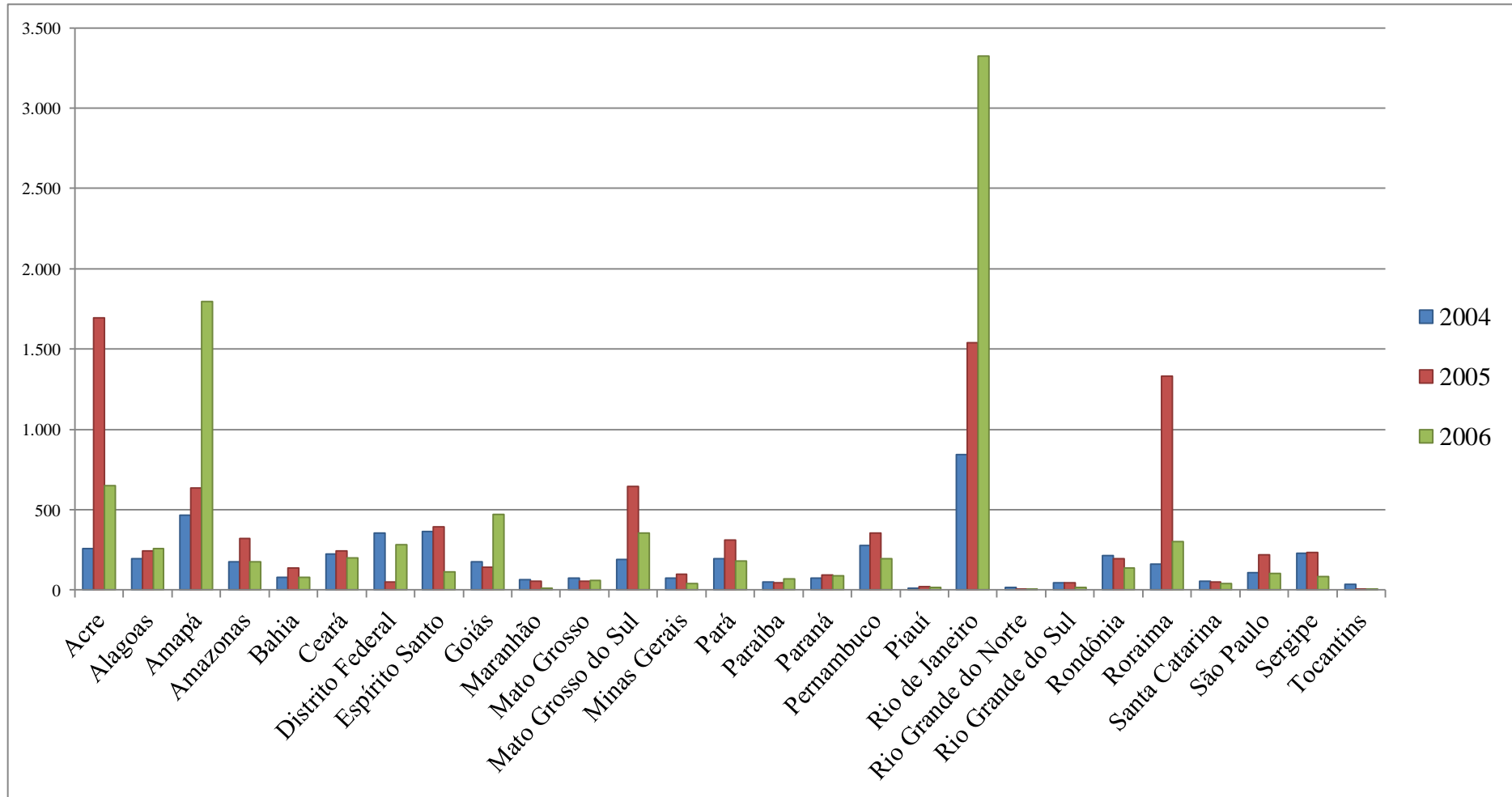
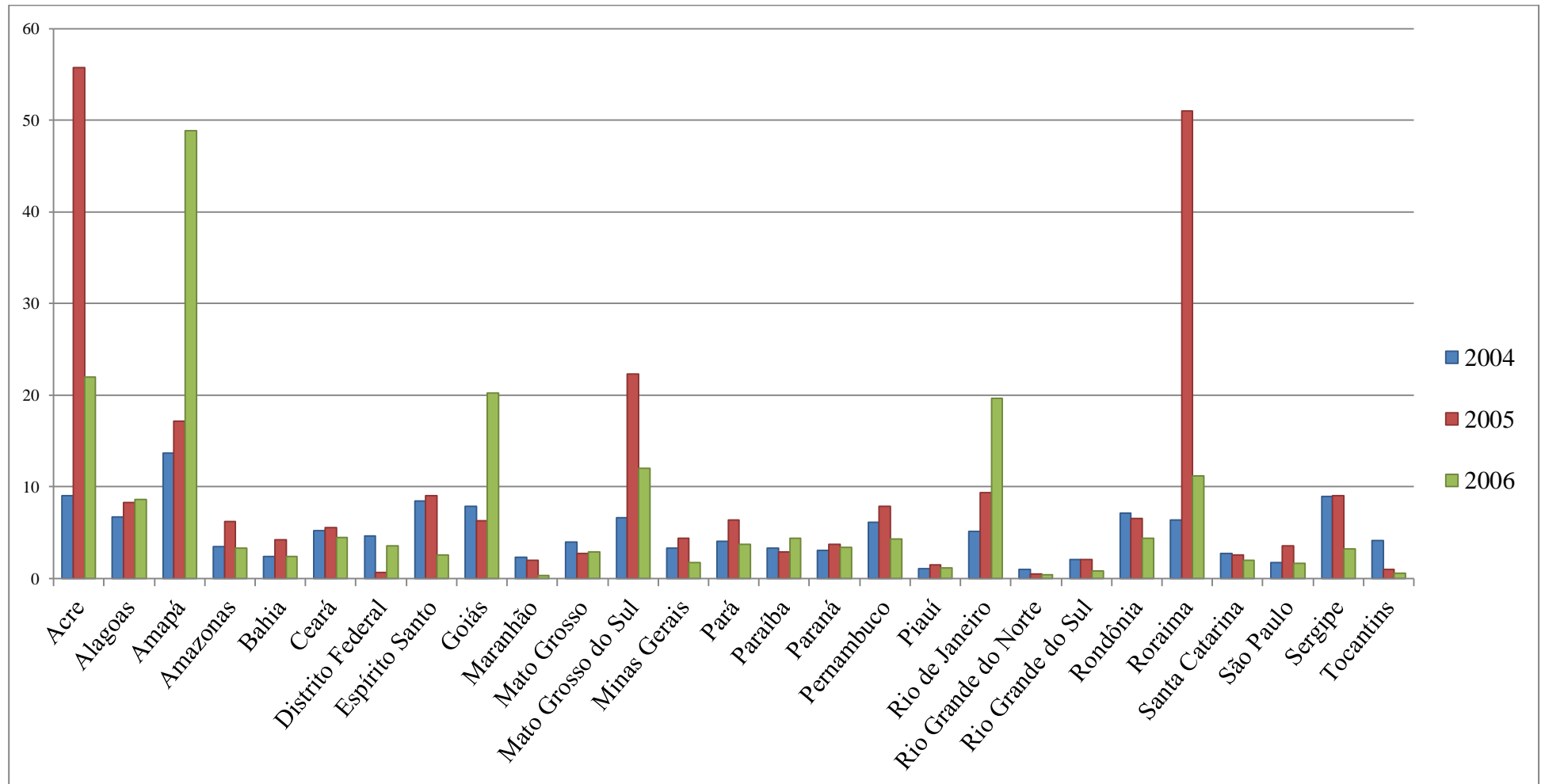


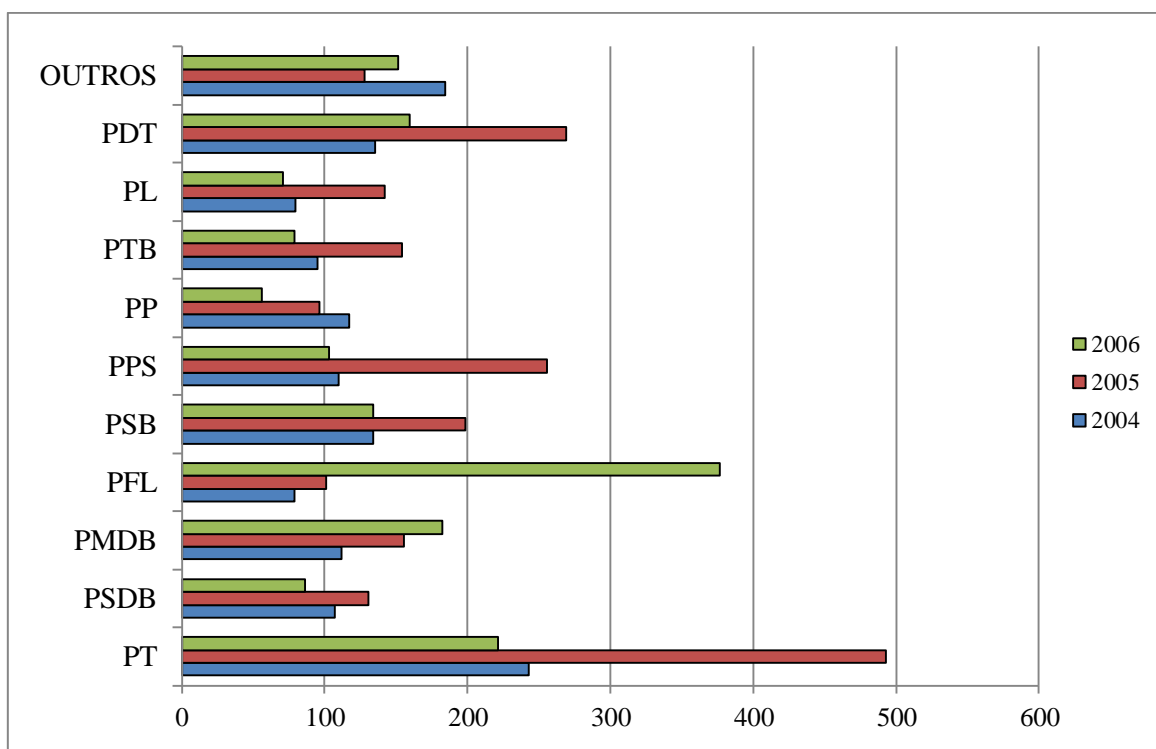
Figura 4: Valor médio das emendas executadas em relação à população dos municípios por estado



Mesmo assim, existem exceções. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, está entre os que mais recebem recursos de emendas orçamentárias individuais. Isso mostra que os parlamentares das regiões menos desenvolvidas (como Norte e Nordeste) talvez até tenham uma maior predisposição para investirem no *pork* e em outros projetos clientelistas, mas a execução desses recursos depende de outros fatores. Isso se deve principalmente ao fato de que os incentivos para a proposição são distintos daqueles para a execução do *pork*.

Além de envolverem diferentes atores com diferentes interesses em cada etapa, os programas e ações do governo federal possuem critérios técnicos que muitas vezes consideram o nível de desenvolvimento socioeconômico local para a priorização da aplicação dos recursos. Desse modo, aspectos culturais e políticos não podem estar inteiramente dissociados de questões técnicas que envolvem a distribuição do *pork*.

Figura 5: Valor total médio de emendas executadas nos municípios por partido político do prefeito (em milhares)



Outra investigação que deve ser feita é sobre a distribuição do *pork* por partido político do prefeito. De acordo com o quadro teórico discutido e o modelo apresentado em capítulos anteriores, espera-se que deva haver uma distribuição mais favorável para

partidos da base de coalizão governista e, principalmente, para prefeitos cujo partido é o mesmo do governo federal.

A figura 3 mostra que estados com maior percentual de prefeitos do PT, partido do governo federal no período, receberam, em média, as maiores proporções de recursos, seja em relação ao número de habitantes, seja em relação ao número de municípios. Pertencer à base governista tem sido fator importante para o recebimento de recursos oriundos de emendas orçamentárias individuais.

Em 2004, os partidos que mais receberam recursos eram da base aliada (PT, PSB e PDT) e de esquerda. O PL é uma exceção, pois, apesar de compor a base aliada, sendo o partido do vice-presidente, foi um dos que menos recebeu *pork*. Prefeitos do PFL, atual DEM, e do PSDB, partidos mais fortes da base de oposição ao governo, foram os que menos receberam recursos ao longo dos três anos de análise. O PFL, entretanto, possui uma peculiaridade nesse cenário: apesar de seus prefeitos terem sido pouco beneficiados nos anos de 2004 e 2005, em 2006 foi o partido que mais recebeu proporcionalmente recursos de emendas orçamentárias individuais. Esse resultado merece uma análise mais detalhada, pois pode significar que os prefeitos desse partido talvez tenham sido também aqueles que “traíram” seu partido nas eleições de 2006, utilizando o apoio eleitoral ao presidente em troca da execução desse tipo de recurso.

As críticas aos privilégios à base governista são frequentes, até porque há fortes evidências que mais recentemente, nos anos eleitorais de 2008 e 2010, o governo teria privilegiado explicitamente parlamentares de PMDB, PT e PSB na liberação de recursos de emendas. O próprio líder do governo no Senado em 2010, Romero Jucá, do PMDB, corrobora esse privilégio. De acordo com Jucá: "Quando um grupo político assume o poder, os aliados têm uma relação com o Executivo que a oposição não tem", o que sinaliza também para um tratamento político diferenciado.

O cenário apresentado mostra que há uma interação constante entre fatores técnicos e políticos na distribuição das emendas orçamentárias individuais. Na tentativa de ampliar o debate serão realizadas análises estatísticas mais robustas com o objetivo de responder a questões como as que se seguem: Fatores políticos influenciam mais do que a necessidade técnico-social dos municípios? É possível realmente estabelecer um nexos causal entre tais fatores e a execução do *pork*?

4.2 Probabilidade de receber ou não recursos via pork

Para analisar a probabilidade de um município receber ou não recursos de emendas orçamentárias individuais foi utilizado um modelo de regressão logística binária. A regressão logística binária apresenta-se como um método para determinar a probabilidade de ocorrência dos valores preditos de uma variável dicotômica. Em situações como estas, a variável resposta apresenta apenas dois valores possíveis, como sim ou não, alto ou baixo, e a decisão por uma delas dependerá de uma série de atributos (as variáveis independentes) relacionados ao evento.

O modelo logístico permite ajustar os dados do problema a um modelo, estimando a probabilidade de ocorrência para cada uma das respostas.³¹ Entre as variáveis independentes pode haver fatores e/ou co-variantes, que poderão ser cruzados ou aninhados. Em linhas gerais entende-se que as co-variantes são representadas por dados contínuos, enquanto os fatores são dados categóricos.

A função de ligação neste procedimento garante que a resposta seja expressa como uma probabilidade, pois esta função trabalha em um intervalo entre 0 e 1. Nesse caso, trabalha-se com uma função de ligação do tipo logit, que é o inverso da função de distribuição logística.³²

A partir desse método é possível responder à seguinte questão: Que fatores afetam a probabilidade de algum município receber ou não recursos de emendas orçamentárias de parlamentares? A tabela 6 apresenta o impacto de variáveis políticas, socioeconômicas e administrativas sobre a probabilidade de uma emenda ser executada em um município qualquer.

Nos três anos, o fato de um prefeito ser do mesmo partido do governo federal afeta significativamente a chance de o município desse prefeito receber recursos de emendas parlamentares. Por outro lado, apenas o fato de o prefeito pertencer a um partido da coalizão governista em cada ano não afeta a chance de uma emenda ser executada. Isso mostra que, da base governista, apenas o próprio partido do presidente é

³¹ A principal diferença entre esta técnica de regressão e o método de regressão linear se deve ao fato de que na regressão logística as variáveis dependentes estão dispostas em categorias, enquanto na regressão linear estas variáveis são dados contínuos. Além disso, a regressão linear faz uso do método dos mínimos quadrados, ao passo que a regressão logística obtém a máxima probabilidade dos parâmetros utilizando um algoritmo dos mínimos quadrados reponderado-iterativo.

³² Outro tipo de função de ligação é a probit, que é o inverso da função de distribuição normal.

relevante para o prefeito na decisão do Executivo federal em executar ou não esse tipo de recurso, diferentemente do que acontece com o parlamentar no momento em que propõe a emenda. Como foi apresentado e como a própria literatura já destacou (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), parlamentares da base governista – e não apenas os do partido governista – são claramente privilegiados na execução desses recursos.

Tabela 6: Probabilidade de uma emenda ser executada ou não em um município

Variáveis	2004	2005	2006
	B	B	B
Prefeito PT	0,337***	1,173***	0,765***
Prefeito Coalizão	-0,018	-0,142**	-0,114*
Prefeito Governador	-0,026	-0,194***	0,006
Prefeito Coalizão Governador	0,071	-0,023	0,078
Domínio PT	0,215**	0,055	0,192**
Domínio PMDB	-0,176**	-0,355***	-0,153*
Domínio PFL	-0,479***	-0,313***	-0,049
% Votos 2002	0,189	1,012***	0,629*
Diferença Votos 02-06	-2,645***	-1,619***	-2,754***
Competição Política	0,357***	0,574***	0,592***
Burocracia	0,537**	0,537**	0,948***
Densidade Associativa	-0,095***	-0,085***	-0,097***
Renda <i>per capita</i>	0,004	0,021***	0,009
Norte Nordeste	0,474***	0,410***	0,743***
Crescimento PIB	-0,002	-0,017	0,084
Desigualdade	0,001**	0,001**	0,001
Constante	-0,326*	-0,596***	-0,948***
N	5347	5347	5347
R ²	0,064	0,08	0,074

Fonte: Emendas (www.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil); Prefeito PT, Prefeito Coalizão, Prefeito Governador, Prefeito Coalizão Governador, Domínio PT, Domínio PMDB, Domínio PFL, % Votos 2002, Diferença Votos 02-06 e Competição Política (TSE, www.tse.gov.br); Burocracia, Densidade Associativa, Norte Nordeste e Desigualdade (IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros), Renda *per capita* e Crescimento PIB (IPEADData).

A influência do governador, por sua vez, vai ao encontro da perspectiva de que o governo estadual tem pouca influência na liberação de emendas orçamentárias para determinado município de seu estado. Os resultados apresentados na tabela 6 mostram que *prefeitos que pertencem ao mesmo partido do governador, ou da coalizão do governador, de seu estado não são privilegiados na execução das emendas orçamentárias*. Apenas em 2005 houve um resultado relevante estatisticamente, mas que merece uma análise mais apurada. Nesse caso, prefeitos do mesmo partido do governador tiveram uma menor probabilidade de receberem recursos de emendas, mas tal probabilidade tem um sinal inverso quando são considerados os partidos da coalizão do governo estadual. Talvez a explicação esteja no fato de que partidos da coalizão do governador em um estado também são representados na coalizão governista em âmbito federal.

Os resultados indicam ainda que a dominância de deputados do PT em um determinado município não afeta a probabilidade de a emenda ser executada naquela localidade. Por outro lado, se o município possui dominância eleitoral de partidos da oposição, no caso o PFL, são menores as chances de receber recursos do *pork*. Ou seja, há uma relação inversa entre a execução ou não de uma emenda em um dado município e a dominância de parlamentares de partidos da oposição. Tal questão se deve ao fato de que são justamente os deputados de tais partidos que propõem emendas para os municípios que são suas bases eleitorais. Como mostrou o estudo de Pereira e Rennó (2007) e de Figueiredo e Limongi (2005), parlamentares de partidos da base governista têm maiores probabilidades de terem suas emendas ao orçamento executadas.

Por outro lado, a dominância do PMDB em um dado município não indicou maiores chances de essa localidade receber uma emenda, pelo contrário. Apesar de ser atualmente o maior aliado político do governo federal no Legislativo, há uma relação inversa entre essa dominância e a execução de uma emenda em município com mais alto percentual de votos para parlamentares do PMDB.

Dois argumentos podem ser elencados: em primeiro lugar, nos anos de 2004 e 2005 o partido não participava ativamente da coalizão governista. De acordo com Carlos Pereira e Timothy Power e Eric Raile (2010), a crise política em 2005, inclusive, pode ser bem explicada pela estratégia adotada pelo PT desde o início do governo. Ao

monopolizar os cargos nos gabinetes, o partido do presidente se viu obrigado a atender aos interesses dos partidos aliados por meio de outros mecanismos para conseguir ampliar sua base de apoio no legislativo. Os principais mecanismos teriam sido justamente a compra de votos direta (no que ficou conhecido como escândalo do “mensalão”) e a liberação de emendas de forma prioritária para partidos como o PP, o PL e o PTB – partidos com maior número de parlamentares ligados tanto ao “mensalão” como ao escândalo dos “sanguessugas”. Esses partidos foram aqueles que tiveram o melhor desempenho no percentual de emendas empenhadas, tendo mais sucesso, inclusive, do que o PT e o PMDB na captação desses recursos.

Um segundo argumento é que, apesar de participar, mesmo que timidamente, da base governista em âmbito nacional no início da legislatura, o partido é internamente dividido nesse apoio, o que refletiu na maior ou menor capacidade de alguns de seus parlamentares conseguirem direcionar recursos para suas bases eleitorais.

Com relação às demais variáveis, algumas peculiaridades podem ser observadas. A competição política entre candidatos a prefeito talvez se constituísse como uma grande motivação para aquele que se encontra no poder buscar recursos orçamentários extras. Quanto mais obras e programas forem atraídos para o município, maior é a visibilidade do prefeito, o que afetaria diretamente suas chances (ou de seu partido) continuar no poder nas próximas eleições. Porém, observa-se que uma menor competição política, significando uma maior diferença de votos entre o primeiro e o segundo colocado nas eleições municipais para prefeito, conduziu a uma maior probabilidade de receber recursos do *pork* nos três anos.

O percentual de votos obtido pelo presidente nas eleições afeta a distribuição do *pork*? Essa distribuição, por sua vez, afetaria o percentual de votos obtidos pelo presidente nas eleições seguintes? Essa hipótese é testada a partir do percentual de votos obtido pelo PT em um dado município na eleição de 2002 e da diferença de votos obtida pelo presidente nas eleições de 2002 e de 2006. A hipótese é que o presidente executaria as emendas baseado também em um cálculo político-eleitoral, buscando aumentar suas chances de reeleição em um próximo pleito. O teste empírico mostra que não há um padrão singular na liberação das emendas no que diz respeito a tal informação.

Em 2004, o maior percentual de votos obtido pelo presidente em alguns municípios na eleição de 2002 não interfere na alocação dos recursos federais de

emendas orçamentárias. Em 2005 e 2006, porém, há uma relação direta e estatisticamente significativa entre o apoio eleitoral recebido pelo presidente na eleição de 2002 e o *pork* distribuído aos municípios. Nesse caso, o resultado é diferente do esperado, pois ao invés de buscar maximizar sua base de apoio eleitoral em âmbito local, o governo federal executou os recursos das emendas individuais naqueles municípios nos quais já havia conseguido ampla votação nas eleições de 2002.

A dominância de parlamentares PT tem um impacto positivo sobre a probabilidade de uma emenda ser executada em um dado município tanto em 2004 como em 2006. Por se tratarem de anos eleitorais, a maior execução das emendas para essas localidades pode ser justificada pela hipótese que os parlamentares que dominaram a votação nessas localidades apresentaram um maior número de propostas e, pela dinâmica da política orçamentária no Brasil, foram privilegiados pelo governo federal na liberação desses recursos.

A hipótese sobre a associação entre o nível de densidade associativa e a execução de recursos de emendas orçamentárias afirma que localidades com maior proporção de associações voluntárias tinham maiores chances de receber recursos de transferências voluntárias, uma vez que a mobilização de seus grupos provavelmente proporcionaria maior pressão sobre os políticos com base eleitoral em sua área de atuação.

Porém, os resultados do teste empírico mostram que ocorre justamente o inverso: a densidade associativa local, mensurada pelo número de associações civis por mil habitantes, impacta negativamente sobre essas chances. Esse resultado talvez indique que nessas localidades, os recursos sejam obtidos por outros meios, menos clientelistas e dependentes dos interesses pessoais de parlamentares.

Os resultados para os níveis de renda e de desigualdade e a localização geográfica mostram que fatores técnicos também são importantes na decisão do Executivo federal liberar recursos de emendas individuais para os municípios brasileiros. Municípios localizados nas regiões Norte e Nordeste e com maiores níveis de desigualdade, apesar de também apresentarem maior nível de renda *per capita*, são aqueles que mais atraem esse tipo de recurso.

Outra hipótese confirmada diz respeito à capacidade técnica da burocracia local operacionalizar a intenção do parlamentar em destinar recursos federais para o

município via emendas orçamentárias. Apesar da proposta do parlamentar materializada na emenda apresentada e aprovada no Congresso, o município pode deixar de receber o benefício simplesmente pela incapacidade da burocracia local conseguir atender a todos os requisitos técnicos e legais para o acordo de convênio com o governo federal. Essa hipótese é corroborada pelos dados apresentados, pois municípios cujo nível de escolaridade de seus funcionários públicos é maior conseguem atrair o *pork* em detrimento daqueles com menor capacidade técnica.

Apesar de o modelo apresentar resultados significativos do ponto de vista analítico, sua capacidade explicativa mais geral (representado por sua capacidade preditiva – o pseudo- r^2) ainda é bastante reduzida.

O fato de um município receber emendas orçamentárias individuais é importante, porém, mais relevante é número de emendas e, principalmente, o valor das emendas executadas nesse município. Na próxima seção serão apresentados os resultados de um modelo de regressão binomial negativa que avalia os fatores de atração do número de emendas. Na última seção será analisada a regressão linear do valor do *pork* executado nos municípios brasileiros.

4.3 Número de emendas

Ao avaliar a probabilidade de uma emenda ser executada em determinado município, com características socioeconômicas e políticas específicas, não é mensurada a capacidade de esse município receber uma maior ou menor quantidade de emendas, dadas as características do teste estatístico utilizado. Assim, para identificar que tipo de localidade tem maiores condições de obter um maior número de emendas, foi utilizado um modelo de contagem de eventos, mais especificamente a partir do método de regressão binomial negativa.

Modelos de contagem de eventos (chamados *event counts*) têm como variáveis dependentes, para cada observação i ($i= 1, \dots, N$), o número de ocorrências de um evento em um domínio fixo. Ou seja, as variáveis dependentes desse tipo de modelo têm um valor inteiro não negativo para cada i observações. Com isso, o domínio para cada observação pode ser temporal como mês, ano em algum intervalo ou espaço como uma unidade geográfica ou um indivíduo (KING, 1988).

Para variáveis nesse formato geralmente são utilizados modelos binomiais negativos ou de modelos de Poisson, pois os modelos adotados com mais frequência na ciência política para analisar esse tipo de dado (como o modelo OLS) ou contém erros de especificação ou são enviesados e inconsistentes. De acordo com Gary King (1988), análises de mínimo quadrado de contagem de eventos são muito ineficientes, têm erros-padrão inconsistentes e podem produzir previsões negativas para o número de eventos.

Com base no exposto acima, o número de emendas executadas em cada município *i* foi analisado a partir de um modelo de regressão binomial negativa, que busca apresentar resultados mais satisfatórios para explicar a quantidade de emendas orçamentárias destinadas para alguns municípios, ou porque algumas localidades recebem mais emendas e outras recebem menos ou mesmo não recebem recursos do *pork*. A tabela 7 mostra os resultados do teste estatístico.

Sob o ponto de vista da quantidade de emendas executadas, a primeira hipótese do trabalho é parcialmente confirmada. Os dados mostram que prefeitos do PT foram privilegiados com o número de emendas distribuídas nos anos de 2004 e 2005. Assim, municípios cujo prefeito é do mesmo partido do presidente continuam com preferência no recebimento de recursos de emendas parlamentares. Porém, a participação de outros partidos na base governista não foi fator importante para explicar a atração do *pork* para os municípios.

Pela tabela 7, pode-se confirmar que, pelo menos em ano de eleição municipal, prefeitos da base governista são privilegiados no acesso ao número de emendas executadas, ao contrário de prefeitos do mesmo partido do governador. A relação entre o prefeito municipal e o governador, ou partidos da coalizão do governo estadual, também não foi fator de atração dos recursos de emendas orçamentárias, confirmando a terceira hipótese apresentada. O que se observa, na verdade, é que essa relação é prejudicial ao interesse local em obter *pork barrel*.

A explicação para a influência negativa dos governadores deve ser buscada em uma análise mais detalhada da execução das emendas em municípios de cada estado. É preciso analisar essa distribuição de emendas por estado, como forma de observar possíveis variações decorrentes do apoio dado pelo governo estadual ao governo federal. No ANEXO, são apresentados e discutidos os resultados para a distribuição do número e do valor total das emendas por estado.

Tabela 7: Regressão binomial negativa do número de emendas orçamentárias executadas

Variáveis	2004	2005	2006
	B	B	B
Constante	9,589***	-0,137	-0,723***
Prefeito PT	0,302***	0,704***	0,423
Prefeito Coalizão	-0,042	0,051	-0,005
Prefeito Governador	-0,026	-0,334***	-0,228***
Prefeito Coalizão Governador	-0,042	-0,038	0,111**
Domínio PT	0,806***	0,259***	0,606***
Domínio PMDB	-0,117***	-0,215***	-0,169**
Domínio PFL	0,028	-0,154**	-0,003
% Votos 2002	-0,003	0,008	-0,080
Diferença Votos 02-06	-3,195***	-2,581***	-3,441***
Competição Política	0,571***	0,578***	0,916***
Burocracia	1,421***	0,921***	1,541***
Densidade Associativa	-0,081***	-0,091***	-0,097***
Renda <i>per capita</i>	0,038***	0,008*	0,018***
Norte Nordeste	0,769***	0,445***	0,721***
Crescimento PIB	0,682***	0,193**	0,177
Desigualdade	0,000	0,000*	0,000
N	5347	5347	5347
Pseudo R ²	0,03	0,05	0,06

Fonte: Emendas (www.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil); Prefeito PT, Prefeito Coalizão, Prefeito Governador, Prefeito Coalizão Governador, Domínio PT, Domínio PMDB, Domínio PFL, % Votos 2002, Diferença Votos 02-06 e Competição Política (TSE, www.tse.gov.br); Burocracia, Densidade Associativa, Norte Nordeste e Desigualdade (IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros), Renda *per capita* e Crescimento PIB (IPEADData).

Os resultados do teste estatístico mostram que a segunda hipótese também é apenas parcialmente confirmada. A votação obtida pelo presidente na eleição de 2002

não foi fator político importante na destinação dos recursos federais pelo governo, pelo contrário, o sinal dessa variável nos anos de 2004 e 2006 indicava uma relação negativa entre essa votação e o número de emendas executadas no município. Apesar disso, o apoio eleitoral futuro é direta e fortemente associado com o *pork* direcionado pelo governo federal.

A quarta hipótese discute o impacto da votação dos parlamentares sobre o número de emendas executadas. Nesse sentido, a dominância eleitoral de parlamentares da base governista em âmbito local deveria afetar positivamente a quantidade de *pork* distribuída aos municípios. O modelo de regressão binomial testado mostra que a hipóteses é confirmada para duas das variáveis utilizadas.

Localidades de domínio eleitoral de parlamentares do PT receberam, durante os três anos analisados, privilégios no número de emendas executadas. Além disso, no ano de 2005, a distribuição de recursos de emendas individuais foi desfavorável para aqueles municípios cujos eleitores depositaram seu voto de forma majoritária para parlamentares do PFL (atual DEM), um dos principais partidos de oposição ao governo federal eleito em 2002. Por outro lado, domínios eleitorais de parlamentares do PMDB – partido que, principalmente a partir de 2005, se tornou um dos principais aliados do governo federal – foram negativamente afetados no que diz respeito ao número de emendas executadas.

O nível de competição eleitoral novamente apresenta uma relação inversão com a distribuição do *pork*, contrariando a quinta hipótese, segundo a qual eleições mais competitivas ampliariam os incentivos para que prefeitos eleitos busquem recursos extras para investimentos locais.

O resultado para competição política continua sendo contra-intuitivo, pois quanto maior a diferença entre o primeiro e o segundo candidato a prefeito – indicando uma menor competição política – maior é o número de emendas executadas. A expectativa lógica do resultado talvez fosse que municípios com maior competição política, ou seja, com menor diferença de votos entre os dois primeiros candidatos a prefeito, teriam incentivos mais fortes para buscar uma quantidade maior de emendas parlamentares. Assim, outro raciocínio deve ser utilizado para explicar tal situação: talvez quando a competição é menor, o prefeito adquira enorme peso político,

facilitando a negociação com parlamentares para a obtenção de recursos de emendas orçamentárias.

A sexta hipótese mais uma vez é confirmada pelos resultados do teste estatístico. Burocracias locais mais capacitadas tecnicamente atraíram uma maior quantidade de *pork*, resultado esse que provavelmente é decorrente de um melhor nível de conhecimento a respeito dos requisitos legais e técnicos (que envolve a elaboração de projetos viáveis) necessários para o acordo de convênios com o governo federal.

Os resultados da relação entre o nível de densidade associativa e o número de emendas de parlamentares ao orçamento distribuídas foi semelhante ao observado na análise do teste estatístico anterior – sobre a simples probabilidade de uma emenda ser executada em um município. Há uma relação inversa entre a proporção de associações voluntárias da sociedade civil e a quantidade de emendas executadas.

Por fim, o quadro socioeconômico local inclui fatores importantes que orientaram a distribuição do *pork*, ora confirmando a hipótese ora apresentando uma relação inversa à esperada. Mais uma vez, considerando que diversos programas e ações do governo federal utilizam como critério de priorização da alocação dos recursos o nível de desenvolvimento local e a localização geográfica do município beneficiário, deveria haver um predomínio de algumas localidades no aporte desses recursos.

O teste estatístico apresentado na tabela 7, porém, mostra um padrão difuso de distribuição das emendas orçamentárias, com resultados semelhantes aos observados no modelo anterior. Municípios mais ricos e desiguais, localizados nas regiões Norte ou Nordeste e que apresentaram maior crescimento econômico no período de 2003 a 2007 foram os mais beneficiados em termos quantitativos.

4.4 Valor das emendas

Por fim, para analisar o terceiro aspecto, e talvez o mais importante, da execução das emendas – que é o montante de recursos distribuído ao município, foi utilizado um modelo de regressão linear, ou método de mínimos quadrados ordinários (OLS).

Em um modelo geral de regressão múltipla, uma variável dependente y está relacionada com várias variáveis explicativas $x_1, x_2, x_3, \dots, x_k$ por uma equação linear que pode ser escrita como

$$y_i = \beta_1 + \beta_2 x_{i2} + \beta_3 x_{i3} + \dots + \beta_k x_{ik} + \varepsilon_i$$

Os coeficientes β são parâmetros desconhecidos e descrevem como a proporção de recursos por habitante varia de acordo com as determinantes indicadas. No modelo de regressão múltipla, o parâmetro intercepto, β_1 , é o valor da variável dependente quando cada uma das variáveis independentes, explanatórias, toma o valor de zero. Os outros parâmetros do modelo medem a variação no valor da variável dependente, para uma variação unitária na variável explicativa, quando todas as outras variáveis são mantidas constantes.

No cenário analisado, a magnitude de β mede a variação no valor total de emendas por habitante do município para determinada variação em uma variável independente. A variável é ajustada para tornar possível a comparação entre municípios de qualquer porte populacional.

No teste de regressão linear, muitos dos resultados observados anteriormente foram reforçados, mas há também algumas variações importantes. O partido do prefeito foi determinante apenas na execução dos recursos em 2005 – apesar de a relação continuar sendo positiva em todos os anos analisados –, o que difere do observado nos modelos anteriores. Além disso, esse resultado vai de encontro aos argumentos apresentados sobre a importância do fator temporal na alocação do *pork*. A expectativa era que em 2004 e 2006, períodos eleitorais, na distribuição das emendas orçamentárias predominariam principalmente os fatores políticos, enquanto em 2005 os fatores técnicos se sobressairiam. Tal resultado pode indicar que o Executivo buscou ampliar seu apoio eleitoral em outras bases políticas, reduzindo as benesses em favor de municípios que já o apoiavam.

Com relação à segunda hipótese, pode ser observado que o baixo apoio eleitoral do presidente em 2002 foi fator importante para explicar a distribuição do *pork* nos três anos. Além disso, essa distribuição maior em termos de valores explica também o maior apoio eleitoral local obtido pelo presidente na tentativa de reeleição em 2006. Há uma relação estatística positiva significativa e forte entre a diferença de votos dados ao presidente entre as eleições de 2006 e 2002 e os valores do *pork* para cada município.

Tabela 8: Modelo OLS de execução das emendas orçamentárias (Valor total das emendas em relação à população local)

Variáveis	2004	2005	2006
	B	B	B
Constante	1,062***	1,218***	1,196***
Prefeito PT	-0,006	0,136***	0,000
Prefeito Coalizão	0,023	0,017	0,069**
Prefeito Governador	-0,017	-0,039	0,004
Prefeito Coalizão Governador	0,007	0,041*	0,074***
Domínio PT	-0,082***	-0,042	-0,073*
Domínio PMDB	0,060**	0,094***	-0,009
Domínio PFL	0,005	0,063**	0,018
% Votos 2002	-0,462***	-0,420***	-0,658***
Diferença Votos 02-06	0,589***	0,523***	0,492***
Competição Política	-0,026	-0,025	-0,065
Burocracia	-0,369***	-0,515***	-0,461***
Densidade Associativa	0,022***	0,014***	0,027***
Renda <i>per capita</i>	-0,003*	-0,180***	-0,017
Norte Nordeste	-0,079***	0,000	-0,006**
Crescimento PIB	-0,141***	-0,069	-0,043
Desigualdade	-4,0E-5	-4,12E-5	0,000
N	1915	1739	1228
Pseudo R ²	0,115	0,09	0,146
R ² Ajustado	0,107	0,081	0,134

Fonte: Emendas (www.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil); Prefeito PT, Prefeito Coalizão, Prefeito Governador, Prefeito Coalizão Governador, Domínio PT, Domínio PMDB, Domínio PFL, % Votos 2002, Diferença Votos 02-06 e Competição Política (TSE, www.tse.gov.br); Burocracia, Densidade Associativa, Norte Nordeste e Desigualdade (IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros), Renda *per capita* e Crescimento PIB (IPEAData).

Assim, apesar de a simples decisão de alocar ou não o recurso e o número de emendas não afetar a distribuição ou a atração do *pork*, existem fortes evidências de que

o montante total de recursos, que é o elemento que realmente interessa ao município, foi executado considerando a maximização do apoio eleitoral futuro, confirmando o efeito *coattail* reverso. A diversificação dos municípios que receberam recursos de emendas orçamentárias pode ter contribuído significativamente para aumentar seu apoio eleitoral do presidente nas eleições de 2006.

Outro dado que pode reforçar essa idéia é o fato de que prefeitos tanto de partidos da coalizão governista como da coalizão do governador do estado receberam, em média, mais recursos do *pork* no ano das eleições de 2006. Esses recursos sem dúvida foram utilizados para favorecer diversos atores no processo eleitoral, mas principalmente os parlamentares que propuseram tais emendas. Nesse caso, haveria uma forte interação entre prefeitos e o governo federal. O Executivo libera os recursos para o município e o governo local, nessa negociação, apoia o governo federal no pleito eleitoral seguinte.

A dominância eleitoral dos parlamentares em âmbito local apresentou resultados distintos daqueles que foram observados nos testes estatísticos anteriores. A dominância de parlamentares do PT, por exemplo, afetou negativamente os valores alocados em localidades com maior apoio eleitoral a esses parlamentares. Os resultados para a dominância eleitoral de parlamentares do PFL, por sua vez, foi contra-intuitiva, pois essas localidades tiveram a preferência na distribuição do montante total dos valores do *pork*.

Os resultados do modelo para as hipóteses sobre a competência da burocracia e sobre o nível de densidade associativa local também foram diferentes daqueles que vinham sendo observados.

A capacidade técnica da burocracia foi um fator de impacto negativo sobre a proporção de recursos alocados no município, indicando que, sob o ponto de vista dos valores distribuídos, a estrutura administrativa não é relevante. A burocracia local seria importante para o desenvolvimento de projetos viáveis e para o cumprimento, por parte do município, dos requisitos legais e técnicos para acordos de convênio com o governo federal. Porém, essa importância se resume ao recebimento e ao número de emendas alocadas, não interferindo nos valores totais.

Por outro lado, o nível de densidade associativa confirmou a hipótese de que a proporção maior de organizações da sociedade civil aumentaria a probabilidade de

atração do *pork*, contribuindo para maiores investimentos locais. Nesse sentido, é possível afirmar que os maiores valores de *pork* distribuídos a um município seria resultado, também, de um maior número de associações voluntárias, muitas vezes responsáveis pela execução de programa ou ação a qual está vinculada a emenda.

Mais um resultado que surpreende diz respeito à tese de Ames de que a distribuição do *pork* é direcionada principalmente para municípios do Norte e Nordeste. Em termos de valores executados não é o que mostra os dados da tabela 10 acima, que indica que municípios dessas regiões recebem, em média, menos recursos em termos de emendas orçamentárias individuais.

Enfim, sob o ponto de vista dos valores das emendas orçamentárias alocadas, observa-se que há um padrão distinto do que foi apresentado nos dois modelos anteriores. Isso mostra que diferentes resultados são observados a depender do tipo de distribuição analisada. Quando se analisa se determinado município recebeu ou não *pork*, o número de emendas e os valores alocados de acordo com a população, a única variável que se mantém constante como importante fator de atração desse tipo de recurso é a congruência entre o partido do prefeito e o partido do governo.

Outro aspecto importante a ser destacado das conclusões obtidas a partir das análises econométricas é que, apesar da significância estatística observa em muitas das variáveis do modelo geral, a capacidade explicativa dos modelos apresentados é relativamente limitada. Isso significa que a execução das emendas orçamentárias individuais pode estar sendo afetada por fatores outros não considerados nos modelos. Ou seja, os testes estatísticos e as variáveis explicativas precisam ser melhor trabalhadas para que seja possível obter resultados mais consistentes e confiáveis sobre a importância desse tipo de recurso para o cotidiano local.

CONCLUSÕES

Utilizando diferentes fontes de dados buscamos analisar que fatores locais atraem a alocação do *pork*, relacionando as escolhas dos parlamentares, os interesses do poder Executivo e as demandas de eleitores e do próprio poder político local. Tal análise é baseada em dois fatores que podem afetar a distribuição do *pork* para uma localidade e não para outra: a configuração política local (que inclui as alianças partidárias e a competição política local) e as características socioeconômicas dos municípios. O argumento é que a distribuição do *pork* obedece a uma lógica que envolve a interação de fatores políticos e técnicos.

A oposição ao governo e diversos analistas afirmam que o critério é puramente político. Parlamentares e políticos locais da base governista teriam uma probabilidade muito maior de obterem os recursos de emendas orçamentárias individuais. Há uma busca constante por *credit-claiming*, quando o recurso é executado em determinado município. Todos os envolvidos querem o crédito pela obra ou pelo serviço público executado.

O governo, por sua vez, afirma que todos os recursos liberados para emendas orçamentárias obedecem a critérios técnicos. Os ministérios possuem relativa autonomia para decidir sobre a execução dos recursos dessas emendas, e geralmente há resistência para essa execução. Os recursos das emendas, além de necessariamente deverem estar vinculados a programa ou ação do governo federal – que, por sua vez, devem estar incluídos no planejamento de médio prazo do governo (o PPA) – precisam muitas vezes obedecer a critérios de priorização no momento de sua distribuição a estados e municípios.

Os resultados dos testes estatísticos apresentados mostram que tanto fatores políticos como a fatores técnico-sociais dos municípios interferem na atração do *pork* para algumas localidades em detrimento de outras.

O aspecto temporal na alocação desse tipo de recurso, por sua vez, não apresentou o padrão esperado. Há uma interação constante entre os fatores políticos e os fatores técnicos na reivindicação e na alocação do *pork*. O período em que são distribuídos os recursos das emendas não influencia ou não é aspecto importante na maior relevância de um fator sobre outro.

As diferenças apresentadas nos modelos dizem respeito apenas ao tipo de distribuição que é feita ao longo dos três anos analisados. As variáveis que determinam a probabilidade de um município receber ou não emendas e o número de emendas que ele recebe mostram, em grande parte, sentido distinto do observado para as mesmas variáveis no modelo de alocação dos valores de recursos alocados nos municípios. A única variável que se mantém constante ao longo dos modelos e que determina a atração do *pork* em todas as suas formas é a congruência entre o governo local e o governo federal do ponto de vista partidário.

Municípios dirigidos por partidos da base governista, de uma forma geral, têm privilégios no momento da distribuição do *pork*. Esse resultado independe do modelo e do período analisado, mostrando que prefeituras controladas por partido do governo federal é um elemento importante de atração de recursos territorializados.

Da mesma forma, municípios de domínio eleitoral de partidos da base governista também foram claramente mais beneficiados no que diz respeito à escolha da localidade que irá receber o recurso e da quantidade de emendas que será liberada, enquanto municípios de domínio eleitoral de partidos da oposição, no caso o PFL, foram prejudicados. Porém, com relação ao montante de *pork* alocado, os resultados são contra-intuitivos, pois há uma inversão dos valores observados para domínios eleitorais de parlamentares da base governista.

O apoio eleitoral recebido pelo presidente nas eleições de 2002 foi outro aspecto importante para a atração do *pork* por parte de algumas localidades, principalmente no que diz respeito aos valores executados. A hipótese de que o governo federal utiliza a liberação dos recursos como mecanismo para maximizar seu apoio eleitoral é confirmada pela análise da proporção de recursos liberados para cada município, variável considerada mais sensível eleitoralmente, pois avalia os investimentos de acordo a população local. Porém, essa hipótese não é confirmada nos resultados apresentados nos outros dois testes estatísticos.

A capacidade técnica da burocracia, o nível de densidade associativa, a localização geográfica e o desenvolvimento econômico local (o nível de renda *per capita* e o crescimento em termos de PIB) foram variáveis relevantes para a atração do *pork*. Porém, foram observadas variações entre os dois primeiros testes estatísticos e o terceiro teste. Enquanto nos dois primeiros a capacidade técnica da burocracia, a renda

per capita e a localização geográfica foram determinantes positivos da distribuição das emendas orçamentárias, no terceiro a relação foi inversa para essas variáveis, confirmando que há uma variação importante no que diz respeito ao tipo de execução que se analisa.

A desigualdade socioeconômica local foi importante apenas na definição do município a ser beneficiado com emendas orçamentárias, não sendo relevante na alocação da quantidade e dos valores totais do *pork* direcionado para determinadas localidades.

Enfim, os testes estatísticos apresentados, apesar da relativa baixa capacidade preditiva, podem contribuir para um melhor entendimento da execução das emendas orçamentárias no Brasil, consideradas como recursos clientelistas e distributivos, muitas vezes com impactos negativos tanto política como economicamente. Com isso, a intenção foi mostrar que a alocação desses recursos nem sempre é vinculada apenas a fatores políticos, a partir de uma interação estratégica entre os atores políticos que cujo objetivo são ganhos eleitorais ou o sucesso na arena legislativa.

A distribuição desses recursos também é vinculada a características socioeconômicas e administrativas locais que interferem na maior ou menor capacidade de um município atrair o *pork barrel* em detrimento de outros. Esse resultado vai de encontro às diversas críticas direcionadas à utilização desse tipo de recurso no sistema político brasileiro. A alocação das emendas orçamentárias é também uma ação importante para que muitos municípios consigam ter acesso a recursos que de outra forma seria muito difícil.

Com isso, a interação entre fatores políticos e técnicos resulta de uma dinâmica do próprio sistema político que permite que tanto o quadro político como características socioeconômicas e administrativas locais sejam capazes de determinar a distribuição desse tipo de recurso. Identificar e analisar fatores determinantes para a atração de emendas de parlamentares ao orçamento para os municípios brasileiros contribui para a discussão sobre o *pork*, ampliando o entendimento sobre o clientelismo e a ação de governo no Brasil.

Tendo em vista os resultados apresentados, analisar o impacto desse tipo de recurso sobre o desenvolvimento local seria um caminho natural da investigação realizada nesse trabalho. Uma vez que os recursos das emendas individuais podem ser

considerados importante elemento para a representação política assim como para investimentos em diversos setores, possíveis efeitos positivos da alocação do *pork* nos municípios brasileiros poderiam desmistificar parte do pensamento corrente de que esse recurso, além de insignificante política e economicamente, seria meramente clientelista e com impactos sociais negativos.

ANEXO: ALOCAÇÃO DO *PORK* POR ESTADO

A tabela 9 apresenta os resultados da regressão binomial negativa do número total de emendas executadas e da regressão linear do valor total de emendas executadas no período de 2004 a 2006 em cada estado brasileiro.³³ O objetivo é avaliar se há relação entre o apoio recebido pelo governo federal no estado e a distribuição das emendas para aquele esse estado. Dessa forma, retoma-se a discussão dos resultados apresentados sobre a relação entre o *pork* e a congruência entre o partido do governo local e o partido do governador do estado, procurando verificar se o governador tem influência nesse processo.

Os resultados dos testes estatísticos realizados mostram que não há um padrão de distribuição do *pork* para os estados, no que diz respeito à relação entre o governador e o governo federal. Não necessariamente a alocação dos recursos foi direcionada para estados nos quais o governador tinha forte relação com o governo federal e não necessariamente estados dirigidos por partidos da base oposicionista eram prejudicados na alocação das emendas orçamentárias.

Estados como Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul, governados pela oposição ao governo federal apresentaram uma relação negativa com o número de emendas executadas. Enquanto isso, estados como Rio de Janeiro, Acre e Mato Grosso do Sul atraíram um maior número desse tipo de recursos. Porém, há padrões difusos de distribuição do *pork*. A Bahia, o Pará, o Piauí e o Maranhão, por exemplo, são casos nos quais, apesar de dirigidos por partidos de forte apoio ao governo federal, apresentaram uma associação negativa com o número de emendas alocadas.

Com relação aos valores das emendas aportadas em cada estado, os resultados são menos significativos para essa investigação. O que se observa é que nesse caso também há um padrão difuso na distribuição dos recursos. Os estados que mais atraíram os recursos, e cujos resultados foram estatisticamente significantes, não necessariamente pertenciam à base de apoio ao governo federal.

³³ O estado de Sergipe foi excluído para evitar problemas de multicolinearidade decorrentes da utilização de um conjunto de variáveis mutuamente excludentes.

Tabela 9: Alocação do *pork* por estado no Brasil

Variáveis	Partido do Governador (2002)	Número total de emendas executadas (2004-2006)		Valor total de emendas executadas (2004-2006)	
		B	S. E.	B	S.E.
Constante	---	1,425	0,075***	13,089	0,29***
GOIAS	PP	0,017	0,098	0,387	0,37
MATO GROSSO DO SUL	PMDB	0,322	0,098***	0,538	0,38
MATO GROSSO	Sem partido	-0,329	0,162**	0,356	0,62
SÃO PAULO	PSDB	-0,326	0,080***	0,025	0,31
RIO DE JANEIRO	PMDB	0,184	0,090**	1,236	0,34***
MINAS GERAIS	PSDB	-0,223	0,085***	0,158	0,33
ESPIRITO SANTO	PMDB	0,068	0,097	0,016	0,37
RIO GRANDE DO SUL	PSDB	-0,460	0,098***	-0,553	0,37
PARANA	PMDB	-0,209	0,092**	-0,124	0,35
SANTA CATARINA	PMDB	-0,336	0,100***	-0,754	0,38**
MARANHAO	PDT	-0,411	0,151***	0,194	0,58
PARA	PT	-0,218	0,091***	0,023	0,35
AMAPA	PDT	0,349	0,187*	1,058	0,72
AMAZONAS	PMDB	-0,093	0,103	-0,243	0,39
RONDONIA	PPS	-0,079	0,136	0,072	0,52
RORAIMA	PSDB	0,062	0,200	1,901	0,77***
ACRE	PT	0,511	0,133***	1,459	0,51***
TOCANTINS	PMDB	-0,484	0,239**	-0,470	0,92
CEARA	PSB	-0,140	0,095	-0,011	0,36
PERNAMBUCO	PSB	-0,102	0,086	-0,008	0,33
RIO GRANDE DO NORTE	PSB	-0,281	0,217	-1,314	0,83
PIAUI	PT	-0,367	0,177**	-0,771	0,68
BAHIA	PT	-0,236	0,092***	0,223	0,35
PARAIBA	PSDB	-0,123	0,128	-0,333	0,49
ALAGOAS	PSDB	0,147	0,100	-0,021	0,38
N	---	1331		1350	
R ²	---	0,174		0,02	

Fonte: Partido do Governador (TSE, www.tse.gov.br); Número e valor das emendas (<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/index.html>).

BIBLIOGRAFIA

ABRÚCIO, F. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. Editora Hucitec, São Paulo, 1998.

AMES, B. The reverse coattails effect: local party organization in the 1989 Brazilian presidential election. **American Political Science Review**, vol.88, n.1, 1994.

_____. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, vol.39, n.2, pp. 406-433, 1995a.

_____. Electoral rules, constituency pressure, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **Journal of Politics**, vol.57, n.2, pp. 324-343, 1995b.

_____. **Os entraves à democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ALSTON, L. J.; MUELLER, B. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil, in: **Journal of Law, Economics, and Organization**, 22, 1, 87-114, 2006.

AUYERO, J. **Poor's people politics**. Duke University Press, 2000.

BARON, D. Majoritarian incentives, pork barrel programs, and procedural control. **American Journal of Political Science**, 35 (1): 57-90, 1991.

BEZERRA, M. **Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

_____. Políticos, representação política e recursos públicos. **Horizontes Antropológicos**, vol.7, n.15, 2001.

BUGARIN, M. S.; FERREIRA, I. F. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, vol. 61, p. 271-300, 2007.

CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. **The personal vote**: constituency service and electoral independence. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CARVALHO, M. **Efeitos das emendas parlamentares ao orçamento na redução das desigualdades regionais**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007.

COSTA-I-FONT; J.; RODRIGUEZ-OREGGIA, E.; LUNAPLA, D. Political competition and pork-barrel politics in the allocation of public investment in Mexico. **Public Choice**, vol.116, n. 1-2, 2003.

EVANS, D. Policy and pork: the use of pork barrel projects to build policy coalitions in the House of Representatives. **American Journal of Political Science**, vol.38, n.4, 1994.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.48, n.4, 2005.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FILGUEIRAS, F. **Política orçamentária, formação de interesses e corrupção no Brasil 1995-2000**. Centro de Pesquisas Estratégicas Paulino Soares de Sousa, UFJF, 2008.

FUKUI, H.; FUKAI, S. Pork barrel politics, networks, and local economic development in contemporary Japan. **Asian Survey**, vol. 36, n.3, *Informal Politics in East Asia*, 1996.

KLITGAARD, R. **Controlling corruption**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1988.

LANCASTER, T.; PATTERSON, W. Comparative pork barrel politics perceptions from the West German Bundestag. **Comparative Political Studies**, vol.22, n.4, 1990.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, vol. XVI, n.4, 1963.

MAYHEW, D. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

MESQUITA, L. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dissertação de Mestrado. USP: Departamento de Ciência Política, 2008.

PEREIRA, C. **What are the conditions for the presidential success in the Legislative arena? The Brazilian Electoral Connection**. Tese de Doutorado. New School for Social Research, N.S.S.R., Estados Unidos, 2000.

_____.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol.45, n.2, 2002.

_____.; _____. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, vol.46, n.4, 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**, vol.44, n.2, 2001.

_____.; _____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol.27, n.4, 2007.

_____; _____. Successful reelection strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. **Electoral Studies**, vol. 22, n.3, pp.425-448, 2003.

POWER, T.; PEREIRA, C.; RAILE, E. The executive toolbox: building legislative support in multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, no prelo 2010.

ROBINSON, J.; VERDIER, T. The political economy of clientelism. **Working Paper**, UC Berkeley, 2003.

ROSE-ACKERMAN, S. R. A economia política da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Brasília: Editora UnB, 2002.

SAMUELS, D. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil, **Legislative Studies Quarterly**, vol. 25, n 3, pp. 481-497, 2000.

_____. Pork-barreling is not credit-claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, vol. 64, n.3, 2002.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. Political preferences for the pork barrel: A Generalization. **American Journal of Political Science**, vol.25, n.1, 96-111, 1981.

SODRÉ, A.; ALVES, M. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. **Revista de Administração Contemporânea**, vol. 14, n.3, Mai./Jun. 2010.

STEIN, R.; BICKERS, K. **Perpetuating the pork barrel: policy subsystems and American democracy**. Cambridge University Press, 1995.

WILDAVSKY, A. **The new politics of the budgetary process**. Glenview: Scott, Foresman & Co., Second Edition, 1992.