



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

CURSO ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIA POLITICA

FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT

**ALOCAÇÃO DE RECURSOS E PROCESSO DECISÓRIO NO
CONGRESSO NACIONAL - os projetos de investimento em
transportes rodoviários no orçamento federal, 2002-2007**

Brasília –DF

2008



FERNANDO MOUTINHO RAMALHO BITTENCOURT

**ALOCAÇÃO DE RECURSOS E PROCESSO DECISÓRIO NO
CONGRESSO NACIONAL - os projetos de investimento em
transportes rodoviários no orçamento federal, 2002-2007**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de Especialista em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Leany Barreiro de Sousa Lemos

Brasília –DF

2008

**ALOCAÇÃO DE RECURSOS E PROCESSO DECISÓRIO NO
CONGRESSO NACIONAL - os projetos de investimento em
transportes rodoviários no orçamento federal, 2002-2007**

Trabalho de Conclusão do Curso de
Especialização em Ciência Política realizado
pela Universidade do Legislativo Brasileiro no
2º semestre de 2008.

Aluno: Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Banca Examinadora:

Prof^ª. Leany Barreiro de Sousa Lemos

Prof^ª. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Brasília, 20 de novembro de 2008

“La dificultad que han manifestado los partidos políticos para cumplir sus compromisos les ha llevado a proponer respuestas limitadas a necesidades específicas, reforzado el individualismo en detrimento de los proyectos de futuro.”

Baltasar Garzón¹

¹ Garzón, 2005, p. 119

RESUMO

A monografia descreve o processo de alocação de recursos orçamentários pelo Congresso Nacional, por meio da análise dos valores dos projetos de transportes rodoviários nos Orçamentos da União do período entre 2002 e 2007. Procura verificar se as alterações efetuadas pelo Congresso são compatíveis com as hipóteses da motivação paroquialista de parte da literatura sobre comportamento parlamentar. Para isso, comparam-se os valores médios dos projetos em dois momentos da peça orçamentária - quando do recebimento pelo Congresso da proposta oriunda do Poder Executivo e quando da aprovação final da lei orçamentária anual – com o fim de avaliar o efeito líquido da intervenção parlamentar em relação ao porte dos respectivos projetos a serem executados no exercício considerado. Em acréscimo, os dados serão organizados por meio de recursos gráficos que potencializem a análise exploratória. A partir desta base empírica, procurar-se-á dialogar com as hipóteses formuladas pela literatura produzida sobre o tema, com vistas a identificar possíveis coincidências das evidências obtidas com as conclusões mais amplas de estudos de maior abrangência.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público; função alocativa; paroquialismo

ABSTRACT

This study describes the resource allocation processes by the Brazilian national Parlamento, focusing on the amount of road transportation earmarks included in the annual federal budgets for fiscal years 2002 to 2007. We try to assess the congruence between parliamentary earmarking decisions and the pork barrel hypotheses which prevail in a significant share of the literature on legislative behaviour. To do so, we compare the average earmark values in two stages of the budget bill – the initial budget proposal that comes from the Executive branch, and the budget law approved each year by the Legislative branch – aiming at assessing the net effect parliamentary intervention may have had as to the size of the projects to be financed and executed along the year. Data will be displayed along graphical features that may enhance their exploratory data analysis. From the empirical framework, we set a dialogue with mainstream assumptions in the relevant literature, so as to locate possible consistencies between present evidence and the broader conclusions from more comprehensive studies.

KEYWORDS: Public budget; allocative functions; pork barrel

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – CRIAÇÃO DE SUBTÍTULOS PELO CONGRESSO – 1992-1995.....	40
Tabela 2 - VARIAÇÃO NOMINAL DA DESPESA AUTORIZADA (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002-2007.....	46
Tabela 3 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA AUTORIZADA, POR GND (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002-2007.....	46
Tabela 4 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA TOTAL PREVISTA (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002-2007.....	47
Tabela 5 - EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, 2002-2007.....	47
Tabela 6 – DIFERENÇA PERCENTUAL DAS ESTATÍSTICAS (AUTÓGRAFO EM RELAÇÃO AO PLOA), SEGMENTADOS OS PROJETOS EM DOIS GRANDES GRUPOS EM FUNÇÃO DO PORTE (2002/2007).....	56
Tabela 7– VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS (PLOA x AUTÓGRAFO, 2002/2007), DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i>	65
Tabela 8–MÉDIA E DESVIO-PADRÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, CONSTANTES DO PLOA (2002/2007).....	68
Tabela 9 – PERCENTUAL DAS DOTAÇÕES PARA AÇÕES DE NATUREZA “GENÉRICA” NA ÁREA DE TRANSPORTES, SOBRE O TOTAL GERAL DAS DOTAÇÕES PARA INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS (2002/2007).....	77
Tabela 10 – COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE CRESCIMENTO DO NÚMERO DE PROJETOS E DO VALOR TOTAL DOS PROJETOS DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, ENTRE O PLOA E O AUTÓGRAFO, 2002/2007.....	79

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – DISTRIBUIÇÃO POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002/2007.....	50
Gráfico 2- NÚMERO DE PROJETOS (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002/2007.....	52
Gráfico 3 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002/2007.....	54
Gráfico 4 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007.....	55
Gráfico 5 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, INFERIORES A R\$ 8 M (PERÍODO ACUMULADO 2002/2007).....	58
Gráfico 6 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, MAIORES QUE R\$ 8M (PERÍODO ACUMULADO 2002/2007).....	63
Gráfico 7- MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS (2002/2007), DESCONSIDERADOS OS <i>OUTLIERS</i>	65
Gráfico 8 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERADOS OS <i>OUTLIERS</i>	66
Gráfico 9- SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA (2002/2007).....	67
Gráfico 10- MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, CONSTANTES DO PLOA (2002/2007).....	68
Gráfico 11 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA (2002/2007).....	68
Gráfico 12 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA (ACUMULADO 2002 A 2007).....	69
Gráfico 13 - VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, INFERIORES A R\$ 8 MILHÕES – PLOTAGEM DA ALTERAÇÃO INDIVIDUAL DO VALOR, PROJETO A PROJETO (2002/2007).....	71
Gráfico 14- VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, MAIORES QUE R\$ 8 MILHÕES – PLOTAGEM DA ALTERAÇÃO INDIVIDUAL DO VALOR, PROJETO A PROJETO (2002/2007).....	72

SUMÁRIO

RESUMO	v
LISTA DE TABELAS	vi
LISTA DE FIGURAS	vi
1 – INTRODUÇÃO	1
2 – “PAROQUIALISMO, ENXADA E VOTO” – O MARCO TEÓRICO DO ORÇAMENTO COMO DIMENSÃO DA AÇÃO PARLAMENTAR	8
2.1) Quadro geral da discussão: o Congresso como alocador orçamentário	8
2.2) <i>Quo vadis</i> ? (hipóteses de motivação parlamentar)	10
2.2.1) A “conexão eleitoral” – a reeleição e o acesso a outros cargos eletivos como móvel da ação parlamentar	10
2.2.2) Custos públicos, benefícios nem tanto – a lógica do <i>common tax pool</i>	11
2.2.3) Paroquialismo e <i>pork-barrel</i> – chegando ao centro do problema teórico	14
2.2.4) No fio da navalha – <i>trading pork for money</i> : uma hipótese não abordada	15
2.3) O paroquialismo como problema - a dimensão brasileira	16
2.3.1) “Enxada e voto”: o paroquialismo como eixo central da motivação parlamentar.....	17
2.3.2) <i>Ma non troppo</i> : refutação ao paroquialismo	23
2.4) Processos e resultados no orçamento como espaço de decisão	26
2.4.1) A visão da teoria - o processo decisório parlamentar no orçamento	26
2.4.2) A visão da teoria - os resultados alocativos finais do processo legislativo orçamentário	34
2.4.3) A síntese interpretativa da teoria acerca das motivações parlamentares predominantes na decisão alocativa orçamentária	41
3 – ANÁLISE DOS DADOS.....	44
3.1) As macro-alocações do orçamento	45
3.2) As preferências alocativas do Executivo e do Legislativo – aproximação a partir da distribuição dos projetos entre o PLOA e o Autógrafo.....	51
3.3) “Entre a paróquia e a nação”: agrupamento dos projetos em “pequenos” e “grandes”.....	56
3.4) O que é “comportamento típico” parlamentar ? Um exercício de desconsideração dos <i>outliers</i>	64
3.5) Competição ou cooperação ? A modificação pelo Congresso dos projetos contidos no PLOA	67
3.6) A ambigüidade como resposta - os projetos “genéricos”	75
3.7) <i>Crossroads</i> : conclusões empíricas relativas às hipóteses formuladas.....	78
4 – O QUE O CONGRESSO ESCOLHE QUANDO VOTA O ORÇAMENTO ? ESBOÇO DE CONCLUSÕES TENTATIVAS	81
4.1) O valor dos projetos diz alguma coisa ? – uma síntese das possibilidades conclusivas	81
4.2) Alcances e limites - as restrições às possíveis conclusões	90
5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	93
6 – ANEXO ESTATÍSTICO	100
6.1 - Parâmetros metodológicos e informações de referência	100
6.2 - As macro-alocações do orçamento	105
6.3 - A distribuição dos projetos entre o PLOA e o Autógrafo	112
6.4 - Um exercício de desconsideração dos <i>outliers</i>	119
6.5 – A modificação pelo Congresso dos projetos contidos no PLOA	127
6.6 – Uma estratificação dos projetos em dois grandes grupos.....	134
6.7 – Projetos e ações com natureza genérica.....	148

1 – INTRODUÇÃO

“Ante todo, hay que recordar que no puede aceptarse la idea de que la gestión en las Administraciones públicas pueda hacer caso moiso del entorno político en que se mueve, o sólo entenderlo como incrustación irracional o limitación estructural que sólo afecta a las fases no estrictamente técnicas del proceso gerencial. El análisis de políticas, con perspectiva capaz de ‘comprender’ científicamente la forma de elaboración de la agenda de actuación de los políticos y de trabajar en la relación entre valores, objetivos y resultados, sirve de soporte teórico a la necesaria instrumentación y puesta en práctica de esas decisiones por parte de los gestores públicos .” (GOMÀ & SUBIRATS, 1998, P. 31)

A discussão sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil tem assumido importância crescente, especialmente em sua busca dos determinantes da governabilidade². Dentre seus principais elementos, estão o padrão das interações entre Executivo e Legislativo federais, na qual assume relevo especial o processo de elaboração do Orçamento Federal (PALERMO, 2000; PEREIRA & MUELLER, 2003; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008; REZENDE *et alii*, 2003). Dentro deste debate, uma das questões mais polêmicas é o papel do Congresso Nacional nas decisões alocativas. Este papel pode ser analisado sob o ponto de vista das regras institucionais, onde se verá a estrutura de restrições imposta à instituição legislativa e a seus membros individuais na tomada de decisões (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008; SAMUELS, 2000). Pode também ser estudado à luz das motivações e critérios decisórios internos ao próprio Legislativo, entendido como um ator que tem determinadas preferências de políticas e um relativo espaço para exercê-las. Sob esta perspectiva, as modificações que realiza na peça orçamentária proposta pelo Poder Executivo são um dos elementos cruciais de materialização desse exercício das preferências legislativas (BEZERRA, 1999; REZENDE *et alii*, 2003).

² Palermo (2000) oferece uma ampla resenha e sistematização da produção mais relevante acerca do tema.

Percebe-se na literatura uma grande atenção ao tema, mas centrada empiricamente no levantamento da correlação entre a posição partidária do parlamentar – ou sua localização *vis-à-vis* a coalizão governante – e a sua capacidade de realocação de recursos (estimada por suas emendas aprovadas ou emendas executadas), fruto da ênfase teórica colocada no papel do orçamento como veículo de cooptação ou coordenação entre os Poderes na definição de agendas (PEREIRA & MUELLER, 2002, 2003; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008). Menos se tem trabalhado sobre o *output* final do processo decisório legislativo, sob a forma de políticas públicas, tema que irá impactar todo o resultado da ação governamental.

É neste sentido que a presente monografia pretende contribuir para o estudo do processo de alocação de recursos orçamentários levado a cabo no Congresso Nacional, por meio da análise da distribuição de valores entre os projetos da área de transportes contemplados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União no período entre 2002 e 2007. Serão objeto da pesquisa os valores médios dos projetos em dois momentos da peça orçamentária: quando do recebimento pelo Congresso da proposta oriunda do Poder Executivo e quando da aprovação final da lei orçamentária anual. Esta base empírica será então explorada para verificar pontos de coincidência com as conclusões teóricas acerca da motivação parlamentar e, especificamente, acerca da prevalência de raciocínios paroquialistas (AMES, 1995, 2001; CAREY & SCHUGART, 1995; MAINWARING, 1999). A cada aspecto relevante dos dados, poder-se-á discutir se a constatação reforça posições que vêm no Congresso brasileiro motivações eminentemente paroquialistas (PEREIRA & MUELLER, 2002, 2003; BEZERRA, 1999) ou, ao contrário, aqueles que relativizam tal posição (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008; LEMOS, 2001).

Para tanto, foram empregados os seguintes procedimentos:

- 1) comparar o tamanho médio dos projetos de investimento dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, no segmento de transporte rodoviário para os exercícios de 2002 a 2007
- 2) discutir os possíveis reflexos das constatações empíricas em relação às hipóteses teóricas já formuladas na literatura sobre a intervenção parlamentar no orçamento.

Os dados empíricos, relativos aos valores de projetos de investimento em transporte rodoviário, foram sistematizados mediante:

- a) Estatísticas descritivas dos valores dos projetos, desagregados por exercício;
- b) análise gráfica da distribuição da frequência em cada exercício;
- c) análise gráfica da série temporal formada pelos valores médios dos projetos ao longo do período examinado.

A hipótese formulada num sentido teórico é a de que a atuação parlamentar implica na pulverização de recursos nesse segmento da despesa pública. O objeto central do estudo empírico é o porte dos projetos de transporte rodoviário, medido pelo valor dos recursos orçamentários destinados a cada um – daí, um indicador de quão grandes são os projetos definidos por um determinado orçamento será a média da totalidade dos projetos neste orçamento.

Isto permite quantificar a hipótese inicial, traduzindo-a na afirmação de que os valores dos projetos recebidos do Poder Executivo são, em média, maiores que aqueles constantes da peça produzida pelo Congresso. Esta afirmação pode ser mais precisamente enunciada em duas hipóteses:

- a) o tamanho médio do total de projetos de investimento dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União contidos na proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo no segmento de transporte rodoviário para os exercícios de 2002 a 2007, é significativamente maior que o tamanho médio do total de projetos dessa mesma natureza que fazem parte da lei orçamentária aprovada no Congresso Nacional
- b) O tamanho médio do total de projetos de investimento dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União contidos na proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, no segmento de transporte rodoviário para os exercícios de 2002 a 2007, é significativamente maior que o tamanho médio desse mesmo conjunto de projetos conforme constam na forma final da lei orçamentária aprovada no Congresso Nacional.

Ambas as hipóteses têm por pressuposto a associação entre o porte dos projetos e sua dispersão geográfica, por um lado, e o valor da dotação a eles destinada no respectivo

exercício: em sendo esta dotação reduzida pelo Congresso em termos médios, este estaria adotando comportamentos de dispersão de recursos e paroquialismo.

As conclusões relativas a ambas as hipóteses são relevantes para o confronto com os resultados teóricos relativos ao interesse parlamentar na configuração das alocações orçamentárias, na medida em que um valor médio menor dos projetos sinaliza uma distribuição dos recursos entre mais interessados, em detrimento da concentração em obras e projetos de maior porte.

Os dados foram coletados no Sistema SIGA Brasil do Senado Federal, segundo as especificações detalhadas na Seção 6.1 do Anexo Estatístico³.

Algumas observações sobre a metodologia são necessárias. Inicialmente, pela construção da pesquisa, o objeto de análise é apenas a elaboração orçamentária, o que no contexto de orçamento autorizativo inclui a autorização do gasto nos projetos considerados, mas exclui a execução orçamentária (os projetos aprovados no orçamento poderão ou não ser levados a efeito pelo Poder Executivo) e as possíveis modificações ao longo do exercício (créditos suplementares, especiais e extraordinários). Não obstante, a verificação ainda é significativa, pois a autorização orçamentária é condição necessária – embora não suficiente – para que um determinado projeto seja realizado – tornando o comportamento na apresentação e sustentação de emendas relevante para a compreensão da dinâmica decisória e das motivações da ação parlamentar.

Por outro lado, é necessário lembrar as limitações da abordagem quantitativa escolhida: por tratar-se de técnicas e instrumentos de análise exploratória de dados, não se pretende obter inferências confirmatórias com significância estatística, mesmo que se estructure a pesquisa com o auxílio de um teste de hipótese. O objetivo central aqui é sugerir possíveis caminhos para confirmação mais precisa: a “diferença” entre os valores dos projetos antes e depois da intervenção legislativa não é uma característica estatística única, exigindo uma interpretação valorativa que principia com esta análise exploratória dos dados, técnica estatística que é basicamente “olhar para os dados para enxergar o que parecem dizer” (TUKEY, 1977, p. V)⁴. É preciso recorrer a esse método comparativo para extrair conclusões iniciais sobre tais valores, pois “a maior parte dos conjuntos de dados não conseguem dizer-

³ Os resultados completos, organizados em planilhas Excel, reúnem dados discriminados de 2.714 projetos de investimento em transportes rodoviários nos exercícios de 2002 a 2007.

nos exatamente como eles deveriam ser analisados.” (TUKEY, 1977, p. 97)⁵ De fato, é sobre esta base inicial que poderão surgir modelos mais sofisticados com fins confirmatórios.

Também a escolha do período de observação deve ser justificada. Em primeiro lugar, a razão de iniciar-se em 2002 é que boa parte da literatura trabalha com dados da década de 1990, estendendo-se no máximo a 2002: o caráter exploratório da presente pesquisa vê-se assim reforçado ao abrir a mineração de dados no período imediatamente posterior. Além disso, abre-se outra frente de exploração ao buscar como fonte dos dados o Sistema SIGA Brasil do Senado Federal, até hoje pouco aproveitado na pesquisa acadêmica⁶.

Quanto ao final do período de análise, entendemos não devam ser incluídos ou utilizados os dados de 2008 já disponíveis. Isto porque foram introduzidas novas regras formais para o processo de elaboração orçamentária de 2008⁷, que condicionam fortemente o conteúdo e a forma das emendas parlamentares, restringindo determinadas práticas e fixando pautas específicas⁸. O real impacto dessas mudanças normativas sobre o *output* do processo de emendamento ainda é uma questão em aberto, mas é inegável que tantas mudanças num único exercício elevam em muito a probabilidade de alterações no comportamento parlamentar e nos resultados da sua ação⁹. Portanto, é mais prudente do ponto de vista analítico focalizar um período que não apresente tal variação brusca do ambiente regulatório, reservando o período posterior a 2007 para uma análise em confronto com o período anterior.

Os dados trabalhados referem-se ao resultado da intervenção de deputados e senadores indistintamente – o que é adequado a uma análise que explora motivações e inclinações que incidem sobre todo e qualquer parlamentar.

Quanto ao setor objeto de análise, contém projetos de investimentos, um excelente indicador de atribuição de prioridades às políticas públicas (permitindo ressaltar diferenças de

⁴ Tradução deste autor.

⁵ Tradução deste autor.

⁶ O Sistema SIGA Brasil é um *data warehouse* de dados orçamentários e financeiros da União Federal, que disponibiliza na Internet ao acesso público e irrestrito, sob a forma de bancos de dados, os registros do sistema SIAFI (que contém toda a execução orçamentária e financeira do governo federal e os convênios celebrados pela União) e do sistema SELOR, que executa o processo de tramitação e apreciação da lei orçamentária dentro do Congresso Nacional. Esse sistema, pela sua recente criação, somente dispõe dos dados dos orçamentos da União a partir de 2002. O Sistema SIGA Brasil pode ser utilizado por qualquer interessado a partir da página <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>.

⁷ Através da Resolução 01/2006 do Congresso Nacional (BRASIL, 2006).

⁸ Regras relativas, entre outros, à individualização da obra objeto de uma emenda, à abrangência obrigatória de emendas coletivas, às prerrogativas de emendamento dos relatores geral e setoriais e à criação de novas possibilidades de emendas a partir do remanejamento de recursos existentes. Estas regras estão veiculadas exatamente na Resolução 01/2006 do Congresso Nacional (BRASIL, 2006).

⁹ Ou seja, a probabilidade de que mesmo que o parlamentar prossiga em seu comportamento anterior, o resultado de sua ação seja distinto pelo fato de que o antigo comportamento contraria as novas regras e, assim, é inadmitido ou rejeitado ao longo da tramitação da lei orçamentária.

orientação entre Executivo e Legislativo, se houver)¹⁰. A área de transportes rodoviários é ainda aquela que concentra o maior valor dos investimentos, tanto de emendas parlamentares quanto de dotações propostas pelo Executivo¹¹. Neste setor, as diferenças de porte de projetos são mais significativas: por tratar-se de atividade em que os investimentos são necessariamente obras específicas de grande vulto¹², geograficamente únicas, suscetíveis de serem aceleradas ou retrasadas mas insuscetíveis de distribuição parcelada ou fragmentária em pequena escala (como seria, por exemplo, a compra e distribuição de ambulâncias, ou a construção de poços artesianos), a distribuição do investimento em transportes revela com mais nitidez as preferências alocativas dos decisores. Em outras palavras, reduzir o tamanho médio de uma carteira de projetos significa dispersar os recursos, pois não há como “fatiar” uma obra para levá-la para outro lugar (sendo a redução de seu volume financeiro uma indicação precisa da sua não-conclusão ou continuidade em ritmo mais lento).

Por outro lado, o enfoque adotado permite superar algumas possíveis restrições metodológicas. Primeiro, não depende da eventual coincidência ou diferença de regras entre Câmara dos Deputados e Senado Federal: focalizando o orçamento como produto final do Parlamento, independe em grande medida das regras formais internas às Casas – pelo contrário, permite apontar o efeito final de tais regras. Do mesmo modo, o resultado final não depende de hipóteses – polêmicas – sobre a natureza das emendas (individuais ou coletivas, e em particular se estas últimas são verdadeiramente coletivas ou meros “consórcios” de emendas individuais). Por fim, a ênfase no porte dos projetos tira da ribalta a dificuldade sempre presente de trabalhar com os dados relativos a regionalização do gasto, sempre questionáveis e inseguros, uma vez que se está olhando a dimensão de tamanho que, quando combinada com a natureza das inversões em transportes, implicará sempre em maior ou menor distribuição regional segundo diminua ou aumente¹³.

¹⁰ Na medida em que sobre os investimentos incidem muito menos restrições e obrigações compulsórias na decisão alocativa (Rezende *et alii*, 2003, pp. 66-67)

¹¹ Rezende *et alii* (2003, pp. 68 e 72)

¹² Uma estimativa do porte dos projetos, os custos referenciais estimados pelo Poder Executivo para as principais ações de transportes rodoviários é apresentada na Tabela 3 da Seção I do Anexo Estatístico.

¹³ Críticas relativas à fragilidade metodológica para trabalhar com os dados de regionalização encontram-se por exemplo em FIGUEIREDO & LIMONGI (2003, p. 127) e REZENDE *et alii* (2003, pp. 71-73). REZENDE & CUNha (2002, p. 145), embora façam uma análise da distribuição regional do orçamento, apontam que para 2002: “[e]mbora apenas 20 % da despesa não-financeira sejam explicitamente regionalizados na lei orçamentária, é possível identificar a dimensão regional de aproximadamente 06 % dessa despesa, devido às regras legais de repartição dos recursos e à relativa estabilidade da distribuição regional existente em grandes agregados da despesa, como os benefícios previdenciários.” Esta crítica é absolutamente pertinente, e é corroborada pela experiência do autor na consistência de bancos de

Este trabalho está organizado em três partes. A primeira sintetiza a discussão teórica sobre o objeto geral, organizando o marco teórico tematicamente em função das questões discutidas. A partir de um quadro geral da discussão do Congresso brasileiro como alocador orçamentário (Seção 2.1), discutimos os modelos específicos de motivação parlamentar (Seção 2.1), enfatizando os fenômenos da conexão eleitoral, do *common pool* e do paroquialismo. Em seguida, a Seção 2.3 apresenta as duas vertentes da clivagem relativa ao paroquialismo no Parlamento brasileiro, aqueles autores que o enxergam como eixo central da motivação parlamentar e aqueles que relativizam o fenômeno como móvel de ação dos legisladores. A Seção 2.4 alinha os principais resultados teóricos que enfocam especificamente o orçamento federal, quer sob o ponto de vista das percepções dos próprios parlamentares, quer na abordagem dos resultados em termos de alocação de recursos.

A segunda parte expõe os principais achados empíricos discutindo os dados à luz das questões teóricas colocadas pela literatura especializada. Após uma revisão dos principais números agregados do orçamento para a área de transportes, apontamos os aspectos centrais da distribuição dos valores dos projetos de transportes rodoviários no orçamento federal nos anos de 2002 a 2007. Nesta apresentação, comparamos o conjunto global dos projetos recebidos do Poder Executivo com o conjunto dos projetos aprovados pelo Congresso (com e sem valores discrepantes ou *outliers*), com especial atenção à análise distribuída em dois grupos (projetos inferiores a R\$ 8 milhões vs. projetos superiores a esse valor), e em seguida contrastamos os projetos recebidos pelo Executivo com esses mesmos projetos específicos na forma na qual saem da deliberação parlamentar.

A terceira e última parte sublinha as principais conclusões e enfatiza as respectivas limitações teóricas e práticas do trabalho. Por fim, o Anexo Estatístico traz o detalhamento metodológico do levantamento empírico e as tabelas completas dos dados utilizados.

dados orçamentários no Sistema SIGA Brasil e na compilação/sistematização de pesquisas orçamentárias. Isto deixa clara a necessidade de se explorar novas visões ou dimensões dos dados orçamentários para abordar as mesmas questões relativas a localismo e dispersão.

2 – “PAROQUIALISMO, ENXADA E VOTO”¹⁴ – O MARCO TEÓRICO DO ORÇAMENTO COMO DIMENSÃO DA AÇÃO PARLAMENTAR

“Na peculiaridade histórica brasileira, todavia, a camada dirigente atua em nome próprio, servida dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. Ao receber o impacto de novas forças sociais, a categoria estamental as amacia, doméstica [..]. As respostas às exigências assumem caráter transacional, de compromisso, até que o eventual antagonismo dilua, perdendo a cor própria e vida, numa mistura de tintas que apaga os tons ardentes.” (FAORO, 2000, p. 377)

2.1) Quadro geral da discussão: o Congresso como alocador orçamentário

As relações entre Poderes na aprovação e execução do orçamento têm merecido importantes contribuições na literatura¹⁵, que seguem uma clivagem básica: alguns estudos (AMES, 1995, 2001; CAREY & SHUGART, 1995; E MAINWARING, 1999) apontam que a estrutura de incentivos eleitorais que se oferece aos parlamentares induz estes agentes a dedicarem-se à captura de clientelas eleitorais estreitas (de base geográfica ou setorial), o que se materializaria na proposição de emendas ao projeto do Executivo que realocariam a despesa da União de bens públicos nacionais para bens privados de natureza localista ou paroquial. Este ponto de vista é enfaticamente defendido por pesquisas que associam o voto parlamentar ao atendimento do interesse de gasto apontado pelas emendas de sua autoria (Pereira & Mueller, 2002, 2003) - o que faria mesmo com que a negociação sobre estas emendas seja um mecanismo fundamental da manutenção da estabilidade das coalizões articuladas pelo Presidente da República.

De fato, uma versão mitigada desta primeira vertente é descrita, na síntese que PALERMO (2000) faz da literatura sobre a governabilidade no Brasil, como *um forte*

¹⁴ Seja-nos permitida a paráfrase, como homenagem, a uma das obras pioneiras na abordagem frontal das vinculações entre práticas clientelísticas, autoritarismo e a manutenção da estrutura político-institucional conservadora no Brasil (cf. LEAL, 1975).

¹⁵ Sintetizamos as principais questões nesta seção inicial, para em seguida discutir individualmente as contribuições de cada autor.

consenso teórico: a preferência dos parlamentares no processo decisório legislativo, aí incluído o orçamentário, é privilegiar questões e interesses regionais por sobre quaisquer outras considerações de ordem nacional. Conquanto não se possa fazer uma associação automática entre a defesa do interesse regional e o comportamento acima descrito, esta visão é consistente com a perspectiva do interesse parcial ou individual do parlamentar na alocação dos recursos orçamentários.

Visão oposta oferecem aqueles que afirmam não ser possível atribuir ao Congresso uma vocação localista ou paroquial em suas iniciativas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; LEMOS, 2001).¹⁶ Na versão mais taxativa desta vertente (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008), as agendas de preferências entre Executivo e Legislativo basicamente coincidem, reflexo da distribuição dos partidos (ou dos grupos de poder significativos neles inseridos) segundo linhas horizontais tanto no Legislativo quanto ocupando postos nos gabinetes de coalizão. Desta forma, não há uma “agenda do Executivo” que pudesse ser “distorcida” pelo Congresso, pois os mesmos interesses e agentes formam a agenda em um e em outro. Além disso, afirmam que a noção de “privilégio aos interesses regionais” não pode ser extraída dos dados orçamentários, que apresentam sérias imprecisões metodológicas na quantificação da distribuição regional do gasto – além do problema lógico de que “no limite, todo gasto é local, pois vai ser aplicado em algum lugar”. Acrescentam ainda que a dispersão de recursos não decorre da ação parlamentar, já que a maior parcela das alterações, aquela promovida por autores coletivos como bancadas, Comissões e relatores, tem um valor médio de projetos ainda maior do que aquele constante da proposta do Executivo.

Neste segundo capítulo, discorreremos *à vol d’oiseau* sobre a problematização atual do paroquialismo no processo orçamentário do Congresso Nacional. Iniciando pela explicitação das premissas conceituais subjacentes a estes estudos, passamos à apresentação das visões gerais ou de síntese em torno das duas posições que se enfrentam.

Em seguida, apresentamos os aspectos do processo decisório orçamentário ressaltados pelos diversos autores como relevantes ao tema do paroquialismo. Por fim, apresentamos os resultados de cada análise, separando as conclusões de natureza quantitativa (os diferentes

¹⁶ Para o caso de LEMOS (2001), esta resultante de baixo paroquialismo é profundamente influenciada pelas limitações que encontra o Congresso na arena de alocação da despesa pública através da função de produção de legislação ordinária (temas de iniciativa exclusiva do Executivo, exigência de indicação de fontes de recursos alternativos para as despesas criadas, etc.). Seu âmbito de abrangência é portanto a

resultados observados nas alocações feitas pelos parlamentares) e as interpretações que suscitam.

2.2) *Quo vadis* ? (hipóteses de motivação parlamentar)

2.2.1) A “conexão eleitoral” – a reeleição e o acesso a outros cargos eletivos como móvel da ação parlamentar

LEMOS (2001) sintetiza o modelo subjacente ao desenho da maior parte das pesquisas sobre a matéria, baseado no o comportamento racional dos agentes¹⁷. Nele, o ator sabe suas preferências (ainda que sob limites), é capaz de ordená-las de forma decrescente e transitiva (assim como suas metas em relação a elas e as estratégias que deve perseguir) e seguirá escolhas que maximizem sua satisfação líquida (benefícios esperados excedem os custos) dentro de um leque de alternativas finito (ou seja, sob restrições). Dentro desse leque de oportunidades e restrições, são fatores que afetam as escolhas a natureza do bem a ser adquirido (público ou privado), o timing de incidência de benefícios e custos e a incerteza sobre a dimensão destes.

Como agentes neste modelo, os legisladores maximizarão seus benefícios via reeleição – suposto de caráter mais geral, que não depende de juízo valorativo sobre o altruísmo das motivações dos incumbentes¹⁸. A reeleição (entendida como a sobrevivência política) torna-se assim o objetivo dominante dos congressistas ARNOLD, 1991, *apud*. FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 196). Devemos ressaltar que a concepção que assimila sobrevivência política a reeleição (portanto, no mesmo cargo), conhecida de forma familiar como “a conexão eleitoral”, tem uma origem norte-americana e baseia-se no funcionamento das instituições daquele país (ARNOLD, 1991, *apud* FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999, p. 196.,

função legislativa, ressaltando expressamente que em outras arenas do exercício parlamentar (entre as quais o orçamento) seria possível em tese detectar comportamentos de motivação diferente.

¹⁷ Entendida aqui racionalidade como “racionalidade instrumental” e, posteriormente, como “racionalidade limitada” – aquela estabelecida em um contexto de informação escassa, com custos, e potencialmente conflitiva com concepções subjetivas do decisor; com critérios de escolha/maximização também escassos e nem sempre discerníveis; com capacidade cognitiva e de processamento de informação limitada por parte do decisor; com a possibilidade de pressões de natureza subjetiva sobre o decisor em relação ao *timing* e aos conteúdos das decisões. Em síntese, a decisão torna-se um compromisso entre um problema e as condicionantes da situação enfrentada pelo decisor. (SIMON, 1957, *apud* MÉNY & THOENIG, 1992, p. 157).

¹⁸ Ou seja, o desejo de reeleição é compatível tanto com motivações de enriquecimento pessoal pelo uso dos poderes do cargo quanto com motivações altruístas de comprometimento com determinadas causas ou políticas. Ressalte-se que não há um juízo de valor negativo nesta possibilidade: ao contrário, o autor aponta que ela representa um importante mecanismo de controle do eleitor sobre o parlamentar. De fato, trata-se de mecanismo de “*accountability vertical*” essencial ao funcionamento de qualquer sistema democrático. (SCHACTER, 2005, p. 23).

e MAYHEW, 1974, *apud* SAMUELS, 2000, p. 481)¹⁹. Vem sendo fortemente desafiada, tanto em caráter geral (por exemplo, para países que simplesmente vedam a reeleição como México e Costa Rica - SAMUELS, 2000, p. 482), mas também e especificamente para o caso brasileiro. Segundo os desafiantes²⁰, os cargos legislativos não seriam uma opção permanente para o político brasileiro, mas apenas “pontos de passagem” para cargos no Executivo (federal ou subnacional), os quais trariam mais vantagens à sua carreira política. No entanto, mesmo se aceitamos esta relativização da reeleição, o fundo do argumento permanece uma hipótese de trabalho aceitável para este trabalho: o parlamentar tem por objetivo uma determinada posição eleitoral (quer seja no parlamento, quer seja em qualquer outro cargo eletivo), e terá o apoio dos eleitores para conquistá-la em função de determinada conduta como parlamentar, que favorece o distributivismo, tal como percebida pelos eleitores²¹.

Ainda que as motivações sejam racionais, os modelos não seguem as linhas mais radicais da escolha racional *tout court*²², mas a perspectiva neo-institucionalista segundo a qual as decisões dependem simultaneamente da preferências dos atores e das “regras e procedimentos institucionais”²³.

2.2.2) Custos públicos, benefícios nem tanto – a lógica do *common tax pool*

Ainda no âmbito analítico, Von Hagen (2005, pp. 1-25) oferece uma síntese bastante precisa de alguns aspectos analíticos da alocação orçamentária em sua conjunção com os incentivos dos decisores, que serão de utilidade para nossa análise. Dentro do contexto de delegação que os eleitores fazem aos políticos do poder de arrecadar recursos e dispendê-los

¹⁹ Mayhew é também utilizado como ponto de partida teórico em AVELAR & CINTRA, 2007, pp. 154-155.

²⁰ Todo o trabalho de SAMUELS (2000) tem por objeto demonstrar exatamente isto. No mesmo sentido, enfatizando a perda de *expertise* causada pela curta permanência do parlamentar na carreira legislativa, cf. LLANOS, 2007, p. 193.

²¹ Se considerarmos, como Samuels, que as instituições foram desenhadas pelos parlamentares para “aumentar a atratividade dos cargos subnacionais”, a forma dessa hipótese relativizada virá a reforçar qualquer possível tendência ao localismo como motivação parlamentar, tendo em vista a maior importância que assumirá a dimensão regional das redes de relação política e de interesses relevantes para o atingimento dos objetivos eleitorais subnacionais dos políticos eventualmente exercendo mandato parlamentar.

²² Que tenderiam a *deadlocks* lógicos como o caos ou o teorema da impossibilidade de Arrow (LEMOS, 2001, p. 564), fazendo com que poucas conclusões com pretensões preditivas se possam fazer partindo apenas de pressupostos sobre os indivíduos.

²³ “[...] reflexo da experiência histórica acumulada ou das experiências socialmente partilhadas” (LEMOS, 2001, p. 565). Longe estamos de afirmar aqui que este conceito de instituições é pacífico ou unívoco (vide BITTENCOURT, 2006, pp. 319-321); no entanto, é incontestável que a inclusão desse construto analítico “instituições” significa algo ontologicamente diferente de modelos que tomam em conta apenas as preferências do agente (“os produtos sociais são a consequência da associação de *preferências* e *instituições*” - LEMOS, 2001, p. 565).

em seu nome (na realidade, uma delegação que envolve múltiplos principais e múltiplos agentes, pelo menos tantos quantos forem os eleitorados que escolhem cada político), é clara a distinção entre “bens públicos gerais” como a defesa e um sistema de justiça, que beneficiam todos os cidadãos (ou todos os contribuintes) da mesma maneira²⁴, e políticas públicas focalizadas (*targeted*), como bens públicos locais, políticas setoriais e transferências destinadas a segmentos específicos dos cidadãos. Quando esta última classe de políticas é levada a efeito, e custeada pelo fundo geral de impostos, está-se diante de políticas redistributivas²⁵.

Uma consequência importante desse tipo de políticas é a desvinculação entre os que dela se beneficiam e os chamados a pagá-las: por definição, recursos retirados de todo o conjunto de contribuintes são aplicados em favor de apenas uma parcela deles – os beneficiários pagam portanto apenas uma fração do custo total do que recebem, o que faz com que os políticos que os representam tendam sistematicamente a sobre-estimar o benefício social líquido desse tipo de política pública focalizada (percebem o total dos benefícios gerados a seus eleitores-beneficiários, mas apenas a parcela do custo que a eles cabe custear através dos tributos que pagam). Esta é uma definição mais precisa do problema da *common pool* que envolve a problemática do nosso estudo.

A *common pool* tem então por efeito uma distorção na percepção das reais restrições orçamentárias por parte dos representantes eleitos por segmentos específicos do eleitorado total (seja este segmento uma região ou uma parcela setorial do eleitorado geral): cada político supõe que um aumento de gasto em políticas redistributivas poderá trazer aos seus eleitores mais serviços por eles desejados a apenas uma fração do custo, uma vez que a parcela restante será paga por outros contribuintes. Como resultado, todos os políticos demandam em conjunto mais serviços e gastos públicos do que o fariam se estivessem frente à restrição orçamentária real (ou seja, se cada grupo beneficiário tivesse que arcar com o

²⁴ Correspondendo ao sentido estrito de “bem público” da teoria microeconômica:

Un bien público es aquel caracterizado por la propiedad de que, una vez se ha producido una cierta cantidad, ésta puede ser consumida simultáneamente por todos los individuos. [...] En lo esencial, que el consumo de un bien sea no rival significa que el coste marginal de que un individuo adicional se sume al consumo de ese bien es cero. O, lo que es lo mismo, que el consumo de ese bien por parte de un individuo no disminuye la cantidad disponible del mismo para el resto de los individuos. (ALBI; GONZÁLES-PÁRAMO; CASANOVAS, 2000, pp. 36-37)

²⁵ A expressão original do texto é “*distributive policies*”. No entanto, diante da quase certa confusão com a nomenclatura amplamente consagrada das “*policy arenas*” de Theodore Lowi (cf. por exemplo uma síntese analítica em MENY & THOENIG, 1992, pp. 98-102), na qual a expressão “políticas distributivas” tem um sentido praticamente oposto, optamos por traduzir a expressão pelo seu correspondente semântico na tipologia de Lowi, que é exatamente “políticas redistributivas”.

custo integral dos serviços que recebe). Esta tendência se intensifica com a fragmentação da representação: quanto menor for o eleitorado a que responde um político *vis-à-vis* o total de contribuintes, menor será o custo por ele percebido dos benefícios que demanda ao orçamento geral. Uma formulação precisa do problema do *common pool* (Congleton & Swedenborg, 2006, p. 196) pode ser tomada por²⁶ :

Na forma mais simples do modelo, os parlamentares alocam fundos de um fundo comum de impostos. Cada distrito representado contribui com uma parcela igual para esse fundo de impostos, e os eleitores demandam gastos dirigidos especificamente ao distrito quando os benefícios se igualam aos custos. Os benefícios de um projeto dirigido especificamente a um distrito são totalmente capturados pelo distrito. No entanto, dado que o ônus dos impostos é distribuído de forma equitativa entre todos os distritos, cada distrito assume apenas uma fração do custo de qualquer projeto paroquial, fração esta igual a $1/n$, onde "n" é o número de distritos representados. À medida em que o número de assentos na legislatura aumenta a fração do custo de qualquer projeto relativa a cada eleitor cai, o que reduz o custo marginal para o distrito de qualquer projeto paroquial. À medida que esse custo cai com o aumento do número de distritos legislativos a demanda por projetos custeados com recursos públicos aumenta. Movido pela [sua] demanda pela reeleição e assumindo a regra do unifersalismo, na qual os representantes apóiam reciprocamente os projetos individuais de cada um, o processo de barganha recíproca (logrolling) gera gastos em bens paroquiais superiores ao nível eficiente. No total, os eleitores recebem bens paroquiais a preços maiores que os valores que atribuem aos mesmos bens. Qualquer tentativa de opor-se unilateralmente a um projeto paroquial em qualquer distrito dado irá malograr, pois os eleitores ainda terão que pagar pelos projetos paroquiais em outros distritos.

O principal papel dos processos orçamentários, como regras formais e informais de decisão sobre a despesa pública, será então evidenciar a real dimensão dos custos envolvidos na provisão da totalidade dos serviços públicos e a sua distribuição entre os diferentes segmentos de contribuintes (VON HAGEN, 2006). Especialmente sob os supostos de que a motivação individual de cada parlamentar será fazer valer seus interesses eleitorais individuais, e dada a óbvia constatação de que os recursos orçamentários são escassos, a transformação de tais preferências individuais em decisões coletivas depende das regras (ou de um processo decisório minimamente estruturado) acerca de quem, quando e como pode apresentar propostas alternativas de distribuição dos recursos, regulando a competição entre os parlamentares em torno da distribuição dos recursos orçamentários²⁷.

²⁶Tradução nossa. Este fenômeno também pode ser descrito em termos mais simples como

[.] *ilusión fiscal, es decir, el sesgo hacia un gasto excesivo cuando un agente con poder de decisión en materia de gasto no considera el verdadero coste de financiarlo, al desplazarse en parte a otros agentes presupuestarios o quedar diluido entre el conjunto de los contribuyentes.* (ALBI; GONZÁLES-PÁRAMO; CASASNOVAS, 1997, p. 95)

²⁷ REZENDE *et alii*, 2003, p. 56. LIMA & MIRANDA (2006, p.344), ao discorrer sobre a prática orçamentária, também enfatizam que a tendência de priorizar recursos para localidades de seu interesse eleitoral mais imediato seria uma característica diretamente associada ao fenômeno do *common tax pool*, que ao difundir o custo dos recursos públicos e concentrar geograficamente os benefícios gera poderoso

2.2.3) Paroquialismo e *pork-barrel* – chegando ao centro do problema teórico

Tendo em vista os dois conceitos acima apresentados, podemos constituir, para efeitos da nossa análise, os direcionadores teóricos da discussão sobre a alocação orçamentária no Parlamento. A junção da motivação pela reeleição (com os matizes que acima apresentamos) com o problema de *common pool* permite visualizar um determinado instrumento de ação parlamentar que seria inteiramente coerente com tais hipóteses teóricas: o projeto *pork barrel*, no qual

*Primeiro, os benefícios são alocados a uma circunscrição geográfica específica suficientemente pequena para permitir que um único parlamentar seja reconhecido como o responsável pelo benefício. Segundo, os benefícios são entregues de uma forma tal a conduzir os eleitores beneficiários à idéia de que o parlamentar influenciou esta alocação. Terceiro, os custos resultantes do projeto estão largamente disseminados [entre todos os contribuintes], ou de alguma forma ocultos da percepção dos contribuintes.*²⁸

Sendo o benefício concentrado formulado em termos geográficos – no nosso objeto de pesquisa (transportes rodoviários) sua individualização ante um segmento beneficiário dificilmente poderia ser por outro critério – a identificação do “benfeitor” que interessaria ao legislador seria obtida pela destinação de recursos federais a obras na localidade (ou “distrito”, ou “paróquia”²⁹) em que esse representante pretende obter votos. Será esta então a noção de “paroquialismo” utilizada, a de uma política *pork barrel* com critérios basicamente geográficos de disputa pelos benefícios advindos da interferência do parlamentar na alocação dos recursos federais.

Será então este comportamento que chamaremos de “paroquialismo”, como síntese de um aspecto da prática política cuja ocorrência se vai examinar. Com tal finalidade, deixamos

incentivo ao comportamento localista na alocação do gasto. Neste trecho, alega-se uma outra razão: “Como os votos da maior parte dos legisladores vêm das pequenas localidades, quanto mais recursos conseguirem destinar, mais chances de sobrevivência eleitoral terão”. Como a primeira premissa é no mínimo questionável em relação ao Brasil (quanto mais a nível internacional), dado que depende de que as pequenas localidades concentrem a maior parte da população ou de um específico e pronunciado *malaportionment* do sistema eleitoral, deixamos de considerar tais argumentos na análise.

²⁸ ELLWOOD & PATASHNICK, 1993, p. 23 (tradução e grifos nossos). A definição também é mencionada em PIRES JÚNIOR, 2006, p. 86.

²⁹ Os termos são utilizados entre aspas pela sua conotação metafórica ou ilustrativa. Para efeitos de análise formal, o distrito de um parlamentar federal corresponde evidentemente a todo um Estado ou ao Distrito Federal. No entanto, a acepção de “distrito” aqui utilizada é a da “base eleitoral geograficamente definida” de um determinado parlamentar, utilizada em analogia ao funcionamento de sistemas distritais uninominais (p. ex., SANTOS & MACHADO, 1995, p. 13 *apud* PIRES JÚNIOR, 2006, p. 87).

deliberadamente de utilizar no raciocínio a noção mais complexa de “clientelismo”, que abrange mais dimensões que apenas a regional (cf. NUNES, 1997, pp. 26-29; PALMEIRA, 1999, pp. 14-18; em caráter mais abrangente de uma teoria geral do funcionamento do clientelismo como tal, BAHIA, 2003). Assim, as menções a “clientelismo” serão apenas aquelas constantes de eventuais citações literais dos autores referenciados.

2.2.4) No fio da navalha – *trading pork for money*: uma hipótese não abordada

Ao tratarmos de hipóteses do comportamento parlamentar, não podemos deixar de mencionar a existência de ao menos uma hipótese alternativa para a vinculação do interesse parlamentar individual à realização de obras específicas: a troca direta de favores entre o parlamentar que “abre espaço” no orçamento para uma determinada obra, e os particulares interessados em serem contratados (ou que já o foram) para executá-la, e que em retribuição proporcionariam ao parlamentar recursos financeiros ou materiais, geralmente para financiamento de campanhas eleitorais. LIMA & MIRANDA (2006, p. 344), ao discorrer sobre a prática orçamentária, apontam estudos sobre o Brasil que inserem as empresas e fornecedores que seriam contratados para executar as obras resultantes das emendas como um dos interesses cujo atendimento condiciona significativamente a escolha do parlamentar, que receberia em troca do seu favorecimento o financiamento de campanha custeado por esses potenciais beneficiários. SAMUELS (2002, p. 845) chega a refutar taxativamente a hipótese do voto com motivação paroquial no Brasil assumir a “conexão eleitoral”, apontando que a relação entre projetos aprovados e interesse do parlamentar se dá pelo interesse em receber retribuições econômicas por parte dos potenciais contratados dos projetos:

Isto gera uma charada: se o paroquialismo (pork barreling) é ineficaz, porquê os deputados brasileiros passam tanto tempo buscando benefícios paroquiais (pork) ? A resposta é que os deputados não trocam benefícios paroquiais por votos, eles trocam benefícios paroquiais por dinheiro: o sucesso na obtenção de benefícios paroquiais ajuda os candidatos à reeleição a levantarem fundos junto aos interesses privados que se beneficiam dos contratos governamentais. Em troca, o acesso dos políticos ao dinheiro, não aos benefícios paroquiais, afeta diretamente suas perspectivas eleitorais.³⁰

³⁰ Tradução nossa. No mesmo sentido, PIRES JÚNIOR, 2006, p. 88.

Esta porém é uma hipótese não alcançada pelo escopo deste estudo; limitamo-nos a levantar novos aspectos da realidade que poderiam conferir maior ou menor plausibilidade às hipóteses da vinculação estritamente eleitoral do *pork barrel*, na medida em que identifica traços de comportamento alocativo que são associados, na teoria, às motivações paroquialistas. O objeto de análise (o porte dos projetos de investimento de transportes anualmente financiados) não permite extrair qualquer inferência acerca dos interesses dos respectivos fornecedores de obras e serviços, ao menos sem que se façam hipóteses apriorísticas que vinculem projetos maiores a interesses de algum tipo determinado de empresa ou fornecedor, hipóteses estas que não localizamos sequer na literatura que sustenta a hipótese do “trading pork for money”³¹. Desta forma, considerações em torno desta hipótese estão explicitamente excluídas do contexto deste trabalho.

2.3) O paroquialismo como problema - a dimensão brasileira

É necessário agora aprofundar a problematização em torno das funções do Poder Legislativo brasileiro na época contemporânea (AMORIM NETO & SANTOS, 2002). A instituição tem sido vista pelas lentes da disjuntiva clássica entre um grupo de “corretores, cuja atividade se resumia a transferir recursos públicos para benefício de suas clientelas políticas” (AMORIM NETO & SANTOS, 2002, p. 92) e um baluarte imobilista no qual “a maioria dos seus integrantes se dedicava à defesa dos setores arcaicos e agrários da sociedade, vetando qualquer tentativa de modernização econômica e social” (AMORIM NETO & SANTOS, 2002, p. 92)³².

Como complemento desta visão institucional, a literatura contempla um forte consenso teórico acerca do caráter fragmentário e localista da estrutura partidária, o que representa um forte incentivo para que os parlamentares tenham como prioridade – inclusive no processo decisório legislativo - as questões e preferências locais e estaduais em lugar de eventuais

³¹ A mesma hipótese é descrita por BEZERRA (1999, p. 244-252), que reitera as profundas dificuldades de caracterizar e compilar informação sobre uma eventual vinculação entre emendas orçamentárias e interesses de empreiteiras: “Ao se interrogar as pessoas sobre a relação entre parlamentares, prefeitos e empresas tem-se, portanto, a sensação de que se está claramente entrando num assunto socialmente censurado e sobre o qual prefere-se guardar silêncio.” BEZERRA, 1999, p. 74

diretrizes nacionais fixadas por lideranças centrais dos partidos. Palermo (2000, p. 526) coloca a questão em termos mais precisos:

Uma visão consagrada dos partidos brasileiros sublinha, em geral, os traços de fragmentação partidária, instabilidade, fragilidade, fisiologismo e baixa disciplina. Assim, o sistema partidário é qualificado como subdesenvolvido (Mainwaring, 1993; 1997) e de baixa consolidação (Kinzo, 1999). A já mencionada forte regionalização dos partidos torna-os extremamente sensíveis às demandas locais e estaduais. Mainwaring (1997) considera que tanto os partidos quanto os políticos seguem uma lógica hiperfederalista e que em grande medida os partidos políticos nacionais são ainda uma federação de partidos estaduais. Como catch all parties, são afetados por um grau elevado de fracionalismo e falta de disciplina partidária, e os políticos tendem a focalizar excessivamente questões locais e estaduais, sendo menos propensos a seguir as lideranças nacionais do partido.

*A conseqüência de tudo isso é que a estrutura de poder nacional é fragmentada. As preferências políticas agregam-se mais em termos estaduais e municipais e se produz um aglutinamento de grupos políticos (que atravessa os partidos) em prol de interesses estaduais.*³³

Uma qualificação é pertinente desde o início: a existência ou não de paroquialismo ou interesses localistas dos parlamentares não é necessariamente correlacionada com ingovernabilidade. Há exemplos na literatura de convivência de forte capacidade decisória no Executivo combinada com manipulação dispersiva de alocações paroquiais (o caso da Colômbia nos anos 1990, por exemplo³⁴). Para o caso brasileiro, de fato, o essencial de uma das linhas argumentativas³⁵ é exatamente que a troca de votos gerais por concessões particulares é entendida como o próprio cerne do mecanismo de governabilidade ensejado pelo presidencialismo de coalizão. Portanto, a problemática do paroquialismo é abordada neste estudo sem qualquer inferência causal sobre a governabilidade que dela pudesse derivar.

2.3.1) “Enxada e voto”: o paroquialismo como eixo central da motivação parlamentar

Nesta linha de pensamento, as teorias sobre as motivações subjacentes à atuação dos congressistas convergem para o diagnóstico de que os incentivos paroquiais gerados pelo sistema eleitoral de lista aberta para a Câmara tornam mais interessante aos candidatos uma

³² AMORIM NETO & SANTOS, 2002, p. 92, sendo a primeira visão de Roberto Campos e a segunda de Celso Furtado e Gláucio Dillon Soares, o que indica a profundidade da clivagem acerca do papel do Legislativo no Brasil contemporâneo.

³³ Grifos nossos.

³⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2006, pp. 161-162, além da descrição do próprio caso brasileiro (*op. cit.*, p. 165-169).

³⁵ Como já vimos, FIGUEIREDO & LIMONGI (2000) E PEREIRA & MUELER (2004), opondo-se às conclusões por exemplo de AMES (1995, 2001) e MAINWARING (1997). No mesmo sentido,

estratégia de voto personalizado em detrimento dos programas e das imagens partidárias. Esta personalização da estratégia levaria os candidatos – e subseqüentemente os parlamentares, candidatos à reeleição ou à assunção de novos cargos – a tentar capturar clientelas eleitorais estreitas (de base geográfica ou setorial) nos respectivos estados, tendo por principal recurso político a promoção de leis que canalizem benefícios para essas clientelas restritas. O paroquialismo eleitoral levaria em última instância à sobreoferta de bens privados e à suboferta de bens públicos. O cuidado destes últimos seria então “delegado” ao Executivo e sua base eleitoral “universal”. Dentre os estudos que esposam tais conclusões, estariam AMES (1995, 2001); CAREY & SHUGART (1995); e MAINWARING (1999)³⁶.

Aprofundando a *rationale* deste comportamento³⁷, o ponto de partida das hipóteses é a motivação do parlamentar direcionada à sua reeleição³⁸; o Legislativo nesse modelo é um produtor de escolhas coletivas, e sua principal tarefa é alocar benefícios em forma de políticas. Sendo os seus integrantes sujeitos a eleições periódicas num distrito geograficamente circunscrito, todo parlamentar tem fortes incentivos para atender aos interesses específicos dos eleitores de seu distrito. Cada parlamentar então oferece concessões em políticas percebidas como menos importantes por seu eleitorado, em troca de benefícios desproporcionais em temas percebidos por esse eleitorado como benéficos – o conflito é estabelecido e movimentado por uma assimetria intencional na distribuição de direitos de decisão, reflexo de um viés intencional na busca e alocação de benefícios políticos. Em síntese, uma distribuição de benefícios particularistas com uma correspondente distribuição de custos generalizados. Isto decorrerá fundamentalmente de que as medidas que concentram custos e permitem identificar os seus patrocinadores (como em votações nominais) são fortemente reconhecíveis como tal pelo eleitorado, suscitando sanções no voto retrospectivo, enquanto as “políticas distributivistas ou clientelistas” que disseminam o custo e trazem benefícios tangíveis a um certo grupo permitem aos legisladores reivindicar o crédito por sua aprovação sem receio de que virão a ser sancionados por eleitores de seu *cluster* político³⁹.

³⁶ Outras referências a posições convergentes no sentido do viés paroquialista do Legislativo brasileiro compiladas em PIRES JUNIOR, 2006, p. 87-88.

³⁷ Com base em LEMOS (2001), nos termos das hipóteses centrais já desenhadas na seção 2.2.1 acima.

³⁸ Ou, como vimos, à eleição para outro cargo de seu interesse.

³⁹ Mais precisamente, os eleitores contrastam o benefício (que auferem na totalidade) com os custos (que pagam apenas em parte, por serem disseminados com grupos mais amplos de contribuintes), numa recolocação bastante clara da questão do *common pool* que examinamos na seção 2.2.2 acima. Neste contexto, o voto geográfico é particularmente importante, pois a concentração geográfica dos benefícios é um fator especialmente forte de visibilidade dos mesmos.

Exceções a este perfil distributivo espacialmente organizado são possíveis, produzindo benefícios difusos, mas dependem da antecipação pelos parlamentares de agendas que *podem vir a ser* importantes na data da reeleição, bem como da existência de “distritos” organizados em bases setoriais e não geográficas⁴⁰.

Trabalhos com este viés teórico foram anteriormente feitos para o Brasil (SANTOS, 1995A; 1995B), mas para o funcionamento do Congresso sob o regime da Constituição de 1946 - descartando aliás as visões corriqueiras do Congresso como obstáculo ao desenvolvimento e ao controle fiscal. Alguns autores, porém, têm foco exatamente na ação do Legislativo brasileiro sob a presente ordem político-institucional. AMORIM NETO & SANTOS (2002) verificam a produção legislativa do Congresso Nacional no período entre 1985 e 1999. Constatam que nas leis aprovadas que foram iniciativa de parlamentares⁴¹ o assunto predominante é o “social”⁴² e prevalece fortemente uma abrangência “nacional” do conteúdo da legislação - o que parece contraditar a tese da prevalência dos incentivos eleitorais conducentes ao paroquialismo legislativo⁴³. Explicando este comportamento a partir da concentração decisória no Poder Executivo para as grandes decisões sobre o desenvolvimento econômico e institucional, a agenda social tende a ser mais abstrata ou dispersa, voltada a detalhes dos problemas cotidianos da cidadania (direitos sociais, de cidadania, do consumidor e de meio ambiente), que não implicam mudanças de *statu quo* em política econômica, tributária ou de distribuição de renda, sendo simples intervenções tópicas pertinentes à vida cotidiana do cidadão comum. Concluem portanto no sentido de uma certa

⁴⁰ Para ser consistente com o modelo, esta última hipótese depende, a nosso ver, da existência ou de distritos eleitorais muito grandes (que permitiriam a formação de um “cluster” de interesse setorial dentro de um universo que permitisse, mesmo fragmentada, a eleição do parlamentar a ele vinculado - o que é possível por exemplo nos Estados mais populosos do Brasil). Uma outra possibilidade de identificação “setorial” nestes termos seria a concentração significativa de um determinado interesse setorial em algum distrito, a ponto de fazer com que os interesses regionais se confundam com os setoriais (o que parece o caso clássico norte-americano de determinados distritos do meio-oeste norte-americano e a política de subsídios e protecionismo agrícola, ou de distritos com “clusters” industriais muito concentrados - indústria aeroespacial e de defesa ao redor de Seattle; siderurgia em escala média no *Rust Belt*, *vis-à-vis* as respectivas políticas industriais; ou de distritos com presença maciça de bases militares, em relação à sua manutenção ou ampliação). Neste caso, porém, o perfil setorial do benefício superpõe-se ao perfil regional, o que não permite afirmar que a orientação regional/geográfica tenha sido substituída como eixo da motivação do parlamentar.

⁴¹ Adicionalmente, afirmam os autores que as proposições de lei têm essencialmente os mesmos traços da distribuição temática das leis que delas resultaram, sendo os argumentos igualmente válidos se se assume que a amostra adequada para a verificação das motivações dos legisladores é a de leis propostas, não a de leis aprovadas. Esta constatação adicional, porém, foi realizada empiricamente apenas nas proposições legislativas do ano de 1995 (AMORIM NETO & SANTOS, 2002, p. 108).

⁴² Dentro de uma classificação de temas entre “Administrativo”, “Econômico”, “Homenagem”, “Orçamentário”, “Político”, “Social”, “Cultura, Ciência e Tecnologia” e “Ecológico”

⁴³ O enquadramento em tais categorias tem um fundamento qualitativo, ressaltando-se que os temas “Orçamentário” e “Tributário”, dois daqueles em que se podem repartir as leis na categorização utilizada, a iniciativa das leis e suas modificações é constitucionalmente reservada ao Poder Executivo ou (no caso tributário) fortemente restringida, o que exclui - por construção - a possibilidade de que sejam computadas as questões orçamentárias no levantamento procedido - advertência no mesmo sentido constante em LEMOS (2001, pp. 576-577).

inconclusividade dos dados para indicar uma predominância das motivações paroquialistas no comportamento parlamentar, indicando porém que esta hipótese não pode ser refutada.

Já Pereira & Mueller (2002, 266)⁴⁴, em prol dessa associação entre comportamento parlamentar e interesses restritos e paroquiais, refutam a associação entre uma configuração de governo de coalizão (com vários partidos dividindo os poderes de decisão e de veto) e um elevado “custo de governar”, assim entendido como o déficit orçamentário decorrente de um nível maior de despesas fiscais destinadas a atender a um número maior de interesses. Este movimento decorreria da hipótese de “reciprocidade na aprovação de programas distributivos entre parlamentares”, o que faz com que “os gastos [cresçam] à medida em que aumenta o número de legisladores e de partidos políticos” – “o orçamento aprovado por uma coalizão é maior do que o orçamento esperado de um partido majoritário no Congresso”⁴⁵. Focalizando um dos mecanismos mais importantes de negociação do Executivo com a sua coalizão parlamentar, a execução das emendas individuais à lei orçamentária anual, tentarão demonstrar que o custo para o Executivo de manter uma coalizão com os recursos de que dispõe é relativamente “barato”, com o que reafirmam, a existência de uma fragmentação da alocação orçamentária no Legislativo, em função dos interesses individuais dos parlamentares.

BEZERRA (1999) apresenta, sob a perspectiva da antropologia⁴⁶, um mapa da atuação dos parlamentares e as influências de e sobre os mesmos ao longo de todo o processo de alocação dos recursos federais, iniciando-se pela elaboração do orçamento e prosseguindo com as gestões voltadas à ordenação da despesa e liberação dos recursos financeiros para as aplicações desejadas, agora já no âmbito do Poder Executivo. Desse mapeamento, extrai a lógica da atuação do parlamentar federal em relação ao Orçamento da União na percepção do próprio parlamentar. A instituição legislativa possuiria dois âmbitos de atribuições (BEZERRA, 1999, pp. 42-46 e 262-265): o primeiro deles “nacional”, relacionado à produção

⁴⁴ A versão “clássica” do argumento é PEREIRA & MUELLER (2002). Uma versão ligeiramente modificada dessa publicação aparece em texto para discussão de circulação mais restrita (PEREIRA & MUELLER, 2003). Optamos por basear-nos na versão cronologicamente mais antiga tanto pela sua publicação mais disseminada quanto pelo fato de que as pequenas diferenças entre um texto e outro resultam de um foco maior do primeiro nas circunstâncias individuais da motivação do voto do parlamentar (incluindo referências e exemplos factuais), enquanto o segundo acrescenta apenas observações subsequentes acerca da estrutura de mobilização de votos por parte das lideranças partidárias.

⁴⁵ Todos os trechos: PEREIRA E MUELLER, 2002, p. 266. Estas teorias do “custo de governar” estariam representadas por AMES (2001) e MAINWARING (1999), que enfatizam a dificuldade presidencial em contornar os vetos de grupos fragmentados no Congresso, o que imporia um alto custo em termos de clientelismo e fisiologismo para o apoio parlamentar às políticas do Executivo

⁴⁶ “[...] sobretudo, mas não apenas, a construção da análise a partir do modo como as pessoas que participam do exercício da política concebem sua experiência.” (BEZERRA, 1999, p. 11)

de normas e políticas gerais para todo o país, visto como “primordial” e consagrado na Constituição. No entanto, este âmbito (que recebe a primazia das homenagens formais) termina por ter menor peso, do ponto de vista da definição do bom desempenho parlamentar, ante uma atividade distinta de caráter de representação dos interesses regionais (estados, municípios e eleitorados específicos): “Há, como em outras situações etnográficas, uma distância entre o que é formalmente concebido como ideal e a prática efetiva dos parlamentares” (BEZERRA, 1999, P. 42). O parlamentar vê a si próprio como “obrigado” pelas expectativas do eleitor a dedicar-se mais à “defesa” da região (busca de recursos e benefícios federais específicos) do que a fins supostamente mais “nobres” ou voltados à função legislativa por excelência. A definição oficial ou constitucional do parlamentar é a de um formulador de políticas e regras nacionais, mas uma definição “prática” sobrepõe a esta um papel de defensor e mediador dos interesses do estado e de grupos específicos de eleitores.

O critério de avaliação dos parlamentares pelo eleitorado, tal como percebido e expresso pelos primeiros com a mais reiterada convicção, é então o da capacidade que têm de “fazer alguma coisa” (intermediar obras e recursos federais) pelos municípios. Tendo em vista o caráter autorizativo do orçamento, este papel de intermediação junto à União depende de dois momentos básicos, o da elaboração do Orçamento (abertura de dotações orçamentárias que autorizem a destinação dos recursos ao município de interesse) e o da execução (ação de intermediação junto às agências executoras do orçamento para que os valores autorizados sejam realmente gastos)⁴⁷.

Naturalmente, nenhum parlamentar é “obrigado” a corresponder a alguma expectativa, se com ela não concordar. A resposta teórica mais freqüente para as razões do comportamento parlamentar conformar-se a estas supostas expectativas, é a hipótese da reeleição, tal como discutida na seção 2.2.1 acima. O interesse em reeleger-se faz com que os parlamentares valorem suas ações presentes em termos das repercussões que teriam na decisão de voto de seus eleitores nas próximas eleições, e a sua percepção disseminada é a de que essa repercussão será função do volume de benefícios de caráter particularístico que consegue

⁴⁷ No mesmo sentido - a relativa fragilização do poder parlamentar em função da natureza autorizativa do orçamento - cf. SANTISO, 2007, pp. 148 e 163.

captar de maneira perceptível ao eleitor⁴⁸, sendo de pouca valia a atuação parlamentar tradicional (elaborando projetos de lei, discutindo no plenário e em comissões etc.). Para fazer chegar então estes benefícios perceptíveis ao eleitor, o parlamentar tem que tecer uma sofisticada rede que começa na obtenção do recurso federal e passa pela integração das lideranças políticas locais (em particular, os prefeitos) em uma vinculação nominal a ele próprio, parlamentar. Esta rede de relações políticas, as “*bases eleitorais*”, é o que irá traduzir as ações de intermediação do parlamentar em votos na próxima eleição. Acresce a estas razões utilitárias a circunstância de que este comportamento obedece também às convicções dos parlamentares acerca da própria natureza da representação política:

deputados e senadores se vêem e são vistos como exercendo suas atribuições quando são capazes de conceder favores a eleitores e proporcionar benefícios às regiões e municípios que representam, o que ocorre, fundamentalmente, através da obtenção de recursos federais. (BEZERRA, 1999, pp. 47-48)⁴⁹

É relevante estabelecer aqui o contraponto da análise de MESSEMBERG (2002, pp. 106-108), que em certa medida corrobora esta percepção: ao estudar o que chama de “elites parlamentares”, grupos seletos de parlamentares de especial poder de influência nas decisões do Poder Legislativo⁵⁰, aponta que dentro desse grupo restrito a proposição de benefícios ou melhorias para regiões específicas representa uma proporção muito menor de sua atividade legislativa do que significa para os demais parlamentares:

*[.] se para grande parte dos Congressistas a elaboração de projetos visando benfeitorias diretas aos seus municípios e Estados era condição sine qua non para a sua sobrevivência política, entre os membros da elite – tomados em sua totalidade – tal prática não se fez prevalecer ao longo de sua trajetória no C[ongresso] N[acional].*⁵¹

Estes parlamentares de “elite” – ao contrário dos demais – estariam então vinculados ao seu eleitorado e às “bases”, para fins de decisão de voto, por laços distintos daqueles que vinculam o parlamentar “comum” - seja por já terem vencido sucessivas eleições majoritárias, tornaram-se conhecidos em âmbitos geográficos muito mais amplos que sua região de origem,

⁴⁸ Bezerra menciona estudos contemporâneos que confirmam que, em populações rurais, a concessão de voto a um candidato tem sido uma forma de retribuir “favores” ou “serviços” recebidos, sendo a política nesse contexto “um saber fazer que se objetiva em favores e obras”. (PALMEIRA, 1996, *apud* BEZERRA, 1999, p. 46 e 263)

⁴⁹ No mesmo sentido da auto-percepção valorizando ao extremo o papel de “obtenção de recursos” para as respectivas regiões, um *survey* com parlamentares de Argentina, Brasil e Chile (inclusive este último, um estado unitário), cf. NOLTE, 2007, p. 117

⁵⁰ “[...] pode-se definir a elite parlamentar brasileira como um grupo seletos de congressistas cujos membros destacam-se dos demais participantes do C[ongresso] N[acional] em função das posições que ocupam, dos interesses que representam e/ou da reputação alcançada. São, enfim, os parlamentares que, dispondo de determinados recursos de poder, exercem influência terminante nas principais decisões do Congresso Nacional e do Estado, interferindo de maneira decisiva nos rumos da sociedade. (MESSEMBERG, 2002, p. 16)

desfrutando de reconhecimento mais amplo de sua imagem por parte do público; seja por deterem como membros da “elite” uma posição privilegiada de poder que lhes dá acesso mais amplo não só aos benefícios e verbas governamentais como também à própria divulgação dessa sua intermediação; seja porque a rede de relações com as “bases” encontra-se solidificada sem depender da renovação periódica da troca de favores. A menção às motivações de um segmento específico e minoritário⁵² do Parlamento como desprovidas do componente localista ou de busca de benefícios localizados para a região de origem corroboram indiretamente, por contraste, a incidência dessas mesmas motivações no universo majoritário dos membros do Legislativo.

2.3.2) *Ma non troppo*: refutação ao paroquialismo

Em contraposição a esta visão, outra corrente de autores afirma não ser possível atribuir ao Congresso uma vocação exclusivamente localista ou paroquial em suas iniciativas. Uma das referências básicas desta posição denegatória do paroquialismo é o trabalho conjunto de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi⁵³. Sua visão geral é contrária à noção de que o apoio legislativo é trocado pela liberação de verbas orçamentárias. Esta barganha dependeria do pressuposto de que parlamentares e Executivo teriam agendas próprias e divergentes, sendo uma implementada a expensas de outra – reflexo de conexões distintas com o eleitorado. “Nesse argumento, os legisladores são tratados como se tivessem interesses homogêneos – como se todos quisessem patrocinar o mesmo tipo de políticas, políticas distributivas -, que os colocariam em conflito com o Executivo, o único ator político a considerar o interesse geral.”⁵⁴ Ao contrário, sustentam que os programas privilegiados por ambos os poderes são os mesmos, as políticas executadas quando da execução de emendas são as mesmas defendidas por legisladores e membros do Executivo.

⁵¹ MESSENERG, 2002, p. 106.

⁵² Estimado em 47 parlamentares (Messenberg, 2002, p. 146), em um universo de 81 senadores e 513 deputados federais.

⁵³ A despeito da ampla produção desses dois autores acerca do tema, dialogamos com suas proposições a partir de seu mais recente trabalho publicado - FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008 - tendo em vista que eles próprios atribuem a esta última pesquisa o caráter de síntese final das conclusões dos trabalhos anteriores (atribuem aos trabalhos anteriores o caráter de “resultados parciais” - FIGUEIREDO & LIMONGI, 2002; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2003; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005 - ou de “partes da pesquisa” - LIMONGI & FIGUEIREDO, 2001A; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2001B; cf. FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, respectivamente pp. 9 e 10).

⁵⁴ FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 151.

Para atingir estas definições, enxergam basicamente as coalizões no presidencialismo como mecanismos transversais, pelos quais os mesmos grupos⁵⁵ ocupam posições no Executivo e um determinado número de cadeiras legislativas. Neste sentido, a própria agenda do Executivo é resultado de barganhas protagonizadas pelos mesmos grupos que irão discutí-la dentro do Legislativo⁵⁶.

Segundo esta visão, o presidente confere a um determinado grupo ou partido, por via da nomeação para um ministério ou órgão executivo, não só o bônus imediato (ganhos imediatos e diretos que os cargos proporcionam), mas também o ônus e bônus de formular e implementar as políticas a cargo do novo ocupante (“Ocupar um ministério significa identificar-se com as políticas do governo e responsabilizar-se por seu sucesso” - FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 153⁵⁷). É este partido ou grupo então que passa a “possuir” a política em tela, com o correspondente encargo de defendê-la também no Legislativo.

Partindo de uma lógica diferente, LEMOS (2001) investiga o comportamento parlamentar na propositura de iniciativas legislativas, com o objetivo específico de testar hipóteses distributivistas. Descreve que nas proposições legislativas⁵⁸ predominam propostas de benefício difuso: são mais frequentes aquelas que não fazem referência direta a indivíduos, empresas, grupos ou localidades (benefícios difusos) do que aquelas cujo âmbito de beneficiários é concentrado em um determinado grupo, região ou empresa. Também a forma prioritária de concessão dos benefícios na legislação proposta pelos parlamentares é a regulatória (deliberação voltada à regulação da economia ou de regras procedimentais), não a transferência direta de renda, patrimônio ou recursos da União. Isto pode dever-se ao limitado escopo de atuação do Legislativo na transferência de recursos, por não deter poderes de iniciativa orçamentária⁵⁹ nem *expertise* na formulação de políticas alocativas sem gerar

⁵⁵ Rigorosamente, o texto fala de “partidos”, mas o argumento é geral o suficiente para abrigar a possibilidade de existência de “grupos” ou “facções” dentro de partidos (e.g., bancadas estaduais sob a liderança de governadores; agrupamentos ligados por lealdade pessoal a determinado “cacique” político; etc.).

⁵⁶ No caso do Executivo, ocorre ainda um jogo adicional e crítico representado pela barganha macroeconômica tradicional *guardian-spender* (cf. DAVIS; DEMPSTER; WILDAWSKY, 1966) entre os titulares dos órgãos de gasto e as autoridades econômicas centrais em torno do montante total da despesa.

⁵⁷ Com a oportuna ressalva (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 154) de que essa responsabilidade “setorial” é particularmente forte no presidencialismo, onde escasseia a responsabilidade coletiva do gabinete.

⁵⁸ Todas as proposições legislativas (não incluindo fora portanto outras iniciativas formais de parlamentares que não resultam em norma jurídica *stricto sensu*, como indicações, requerimentos e emendas à lei orçamentária) apresentadas por parlamentares entre outubro de 1988 e dezembro de 1994 nas áreas de educação e saúde

⁵⁹ Esta hipótese não pode ser levada à *outrance*: as restrições institucionais externas ao Congresso na alteração orçamentária limitam-se ao artigo 166, § 3º, da Constituição: manter a compatibilidade com o plano plurianual e as leis de diretrizes orçamentárias e a preservar o valor

efeitos cruzados macroeconômicos julgados como desastrosos pelos eleitores; isto faria com que os parlamentares se concentrassem na zona de menor risco de medidas regulatórias que “marcam posição” sem ter que realizar despesas sob tais condições desfavoráveis. Pode dever-se também a uma segmentação da atividade legislativa em diferentes “arenas horizontais” que corresponderiam cada uma a diferentes instrumentos e diferentes objetivos⁶⁰, sendo a arena de proposições apenas uma delas.

A análise corrobora ainda a independência do comportamento distributivista em relação à filiação partidária, sendo todos os partidos direcionados à apresentação de propostas difusas em lugar de concentradoras. A hipótese de invariância regional também foi confirmada: parlamentares das cinco regiões apresentaram mais propostas difusas que concentradoras, exceto nas propostas apresentadas por Comissões.⁶¹

Em síntese, conclui que o Legislativo acolhe-se voluntariamente a um determinado perfil institucional (com hipertrofia do Executivo), com baixa capacidade de mobilização para aprovação de suas propostas legislativas. No entanto, os resultados da atividade legislativa não autorizam de modo algum a inferência de que isto ocorreria em função de uma barganha - com o Poder Executivo ou com qualquer outro ator - de poder por benefícios, não corroborando a lógica do comportamento paroquialista. Várias hipóteses teóricas são levantadas para essa constatação de ordem geral, todas coincidentes em desvincular as

total da despesa (sem poder reduzir recursos destinados pelo Executivo a pessoal e encargos, serviços da dívida ou transferências constitucionais para entes subnacionais) – isto na hipótese mais radical, sem considerar a ampla discricionariedade prática que a “correção de erros e omissões” prevista no mesmo dispositivo confere à ampliação de despesa pelo Congresso. As demais “limitações” são impostas por decisão do próprio Congresso, não podendo ser consideradas “regras institucionais” no sentido dos modelos neo-institucionalistas. Neste sentido, maior relevo poderia ter a formulação de hipóteses relacionadas com o caráter *autorizativo* e não *impositivo* do orçamento público. Naturalmente, o poder de iniciativa do Executivo será hipótese da maior relevância para explicar as diferenças relativas de intervenção entre os dois Poderes.

⁶⁰ A arena administrativa (no interior da instituição parlamentar), a arena propositiva, que é objeto da pesquisa; a arena orçamentária, não analisada pela pesquisa e *locus* por excelência da transferência de recursos; a arena da fiscalização e controle; por fim, as arenas envolvendo a tramitação de dois tipos de proposição que têm regras e dinâmicas específicas: as medidas provisórias e as propostas de emenda constitucional.

⁶¹ Isto refuta o argumento clássico de FURTADO (1969) de que parlamentares das regiões Norte e Nordeste estariam associados à defesa intransigente do *status quo* do poder regional por via das transações de interesses. Uma versão mais biográfica mas não menos significativa do argumento:

A atividade política polarizava-se em torno das disputas de “verbas” do governo federal aplicadas na região. Daí a valorização da representação parlamentar e o empenho dos congressistas nordestinos em ocupar posições-chaves no Parlamento nacional. As barreiras à entrada na atividade política eram grandes. Vínculos de parentesco e a possibilidade de aportar recursos financeiros obtidos fora da região contavam consideravelmente. Uma vez no Congresso, cabia ao parlamentar abrir-se um espaço no orçamento público, sendo corrente a adjudicação de verbas a instituições fantasmas, onde obtinham sinecuras cabos eleitorais ou a parentela do parlamentar.

(FURTADO, 1986, pp. 40 e 65-66)

motivações de comportamento parlamentar da troca de benefícios com eleitores⁶² - ou ao menos apontando outras fontes de motivação de igual ou maior importância.

2.4) Processos e resultados no orçamento como espaço de decisão

2.4.1) A visão da teoria - o processo decisório parlamentar no orçamento

FIGUEIREDO & LIMONGI (2008), reforçando sua visão de que a formulação de políticas faz-se “a quatro mãos” entre Congresso e Executivo, apontam que as decisões na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) são extremamente centralizadas, tanto em mãos ao respectivo presidente quanto, na elaboração da lei orçamentária, dos relatores geral e setoriais. Ora, em sendo a coalizão presidencial majoritária no Congresso, a ocupação de tais postos é prerrogativa dos seus partidos (e grupos) predominantes, o que lhes assegura condições de forte domínio sobre as decisões de elaboração do orçamento. Reforçando a noção de uma *policy network* organizada em torno da ocupação de ministérios pelos partidos ou grupos, indicam um grande grau de superposição entre a origem partidária de um ministro e a do relator setorial do Orçamento na área específica.

Em maior detalhe quanto ao processo decisório, apontam que embora não haja regras legais restritivas à distribuição dos recursos alocados pelo Congresso, a própria auto-regulamentação da CMO é extremamente restritiva quanto aos poderes de modificação do Parlamento. Os parlamentares têm limites fixos e iguais de número e valor para as suas emendas individuais⁶³, tornando desnecessário o *logrolling* para aprovação de seus interesses

⁶² Dentre estas interpretações teóricas, que não são mutuamente excludentes, temos: a) a visão de Arnold das “preferências potenciais” segundo a qual o parlamentar antecipa preferências que o eleitorado virá a ter quando das futuras eleições, posicionando-se para reivindicar para si tais benefícios nessa ocasião futura (ainda que no momento da sua produção não tenham sido expressos ou percebidos pelos eleitores); b) a existência de valores compartilhados sobre políticas ideais para a sociedade como um todo; c) o fato de que a maior parte das propostas não ameaça a reeleição; em especial, isto se deveria a que a apresentação de propostas teria pouca influência no cálculo do eleitor ou pelo menos não seria o único critério desse cálculo (levando às últimas conseqüências o relaxamento - ou ausência - de hipóteses sobre o conteúdo valorativo da opção do eleitor: “Dizer que os indivíduos buscarão ganhos individuais é tão arbitrário quanto afirmar que buscarão ganhos partilhados” - LEMOS, 2001, pp. 575-576); e por fim d) a percepção do desempenho parlamentar pelo eleitorado, chave para a reeleição, pode não estar vinculada exclusivamente a um ganho individual ou local (os eleitores podem associar o parlamentar a um ganho coletivo mais desejável e valorizar isto a ponto de conceder-lhe o voto).

⁶³ Embora esses limites variem de ano a ano em função das decisões adotadas nos pareceres preliminares.

individuais. Afirmam os autores que essa regra fez com que as emendas individuais perdessem importância no orçamento tanto em valor quanto para as relações entre os parlamentares, a despeito do folclore político⁶⁴. O foco está então nas emendas institucionais (de relator) e coletivas. As primeiras foram sucessivamente restringidas desde 1995 para evitar a intervenção desses atores ao final da tramitação em prol de suas próprias demandas individuais. As segundas passaram a exigir majorias nos colegiados (bancadas estaduais e regionais e Comissões Permanentes das Casas) que as apresentam, o que segundo os autores representa garantia de “seu caráter propriamente coletivo”.

Para PEREIRA & MUELLER (2002), sendo o Executivo um titular privativo da proposta de orçamento (e cabendo ao Congresso apenas emendá-la sob restrições), um conjunto de parlamentares recorre às suas redes de influência política para inserir já na proposta do Executivo, por via das propostas setoriais que os diferentes ministérios submetem ao órgão central, projetos de seu interesse.⁶⁵ Segue o jogo orçamentário, ainda, mediante a possibilidade de alterações do orçamento posteriormente à sua aprovação, mediante os mecanismos de créditos adicionais que contenham novas possibilidades de emendas com o fim de distribuir recursos.

Ainda dentro do rito orçamentário, o *locus* preferencial de atuação parlamentar é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMPOF), a quem compete dar parecer à proposta de orçamento e cujas deliberações são muito pouco modificadas pelo Plenário do Congresso em sua votação final. A influência dos líderes partidários é decisiva na composição da CMPOF e na escolha dos titulares dos seus cargos (tanto a direção da Comissão quanto as relatorias do processo orçamentário). É no âmbito da CMPOF, por proposta do Relator Geral da lei orçamentária de cada ano, que se decidem as regras relativas aos parâmetros, valores e prazos para que os parlamentares proponham emendas coletivas⁶⁶ e individuais. Tais regras variam marcadamente de ano para ano. Neste ponto, observa-se que a noção de emendas coletivas como uma forma de veicular

⁶⁴ No mesmo sentido, Rezende *et alii* (2003, p. 60).

⁶⁵ Para efeitos macroeconômicos, aqui estariam as negociações mais arduas dentro do Poder Executivo com cada parte buscando alargar seu quinhão do orçamento e o Tesouro procurando conter as reivindicações de todos, numa visão clássica do modelo *guardian-spender* de comportamento em finanças públicas (para uma descrição sintética da negociação da execução orçamentária sob este modelo, vide ALBI; GONZÁLES-PÁRAMO; CASANOVAS, 2000, pp. 95-98; para o original formalizado do modelo, cf. DAVIS; DEMPSTER; WILDAWSKY, 1966).

⁶⁶ As emendas coletivas são propostas pelas Comissões Permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados e por bancadas estaduais e regionais que agrupam os parlamentares eleitos por um determinado Estado ou Região.

interesses mais abrangentes (que envolvessem grandes projetos de interesse de todo um Estado ou região) já sugere a existência de um viés paroquial ou local da intervenção parlamentar no orçamento (sem o que seriam dispensáveis emendas que não as individuais), além do que se constata que muitas das emendas denominadas de coletivas não o são realmente, representando apenas

emendas genéricas [..], sem indicação do município onde será aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 272).

Destacada fica, portanto, a percepção de que muitos parlamentares têm em sua ação no processo decisório orçamentário objetivos marcadamente localistas, buscando prioritariamente a alocação de recursos federais em regiões e municípios de sua escolha. Em síntese:

A grande maioria dos parlamentares lança mão dessa prerrogativa [de emendar o projeto de lei de orçamento] para propor emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais, isto é, essa estratégia é utilizada por uma política clientelista com o objetivo de maximizar o futuro eleitoral e a carreira do parlamentar (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 272) ⁶⁷

Ao historiar as sucessivas alterações formais das regras orçamentárias, destacam a progressiva perda de discricionariedade dos relatores das leis orçamentárias⁶⁸ para a apresentação de emendas voltadas ao direcionamento de recursos para projetos específicos – o que sugere que os perfis de comportamento parlamentar vêm-se tornando mais homogêneos e disseminados, razão pela qual os comportamentos observados podem ser vistos como mais comuns entre os parlamentares (em lugar de serem atribuídos à idiosincrasia de um ou outro parlamentar exercendo funções de relatoria).

LIMA & MIRANDA (2006) trazem, em revisão geral do processo de elaboração e execução do orçamento, algumas observações relevantes sobre as preferências alocativas no âmbito parlamentar. Quanto às emendas individuais, consideram envolverem “pequenos investimentos, típicos de prefeituras, e não ação do governo federal”, e seriam justificadas como a “principal forma de interferência do parlamentar na alocação dos recursos públicos, podendo ele levar recursos para os municípios mais carentes e distantes do alcance das

⁶⁷No mesmo sentido, REZENDE *et alii* (2003, p. 56)

políticas do governo federal” (LIMA & MIRANDA, 2006, p. 342). Naturalmente, a crítica a este procedimento é a de que “contribui para a pulverização dos recursos públicos, com ações que trazem pouco efeito multiplicador” (LIMA & MIRANDA, 2006, p. 342)⁶⁹. A pulverização seria ainda incentivada em maior escala pela dependência do Poder Executivo na execução da despesa: como existe a possibilidade do Executivo “contingenciar” (não executar) quaisquer das dotações autorizadas pelo Congresso,

[p]ara o parlamentar é mais arriscado fazer uma única emenda de valor elevado, e vê-la totalmente contingenciada, do que fazer várias emendas, de menor valor e, com isso, aumentar a probabilidade de ter algum recurso liberado (LIMA & MIRANDA, 2006, p. 355).

Já as emendas de Comissões Permanentes do Senado e da Câmara são vistas como associação de interesses entre os ministros e os presidentes das Comissões que detenham competência regimental sobre os assuntos do Ministério, de forma a “ampliar as dotações de sua pasta e de impedir que o [que] foi colocado no âmbito do projeto que saiu do Executivo seja reduzido pelo Congresso” (LIMA & MIRANDA, 2006, p. 342). Em troca da manutenção das dotações de seu Ministério, o dirigente executivo oferece um grau maior de execução às emendas de Comissão, além de uma maior porcentagem de atendimento às áreas geográficas de interesse do presidente da Comissão.

As emendas de bancada, concebidas para permitir a seleção de prioridades em Estados e Regiões do país, tornaram-se uma das principais disfunções do processo orçamentário, por serem implementadas mediante descritores genéricos de projetos, sem indicação dos municípios que se beneficiarão dos recursos, permitindo que durante a execução os recursos sejam divididos entre os parlamentares do Estado que direcionam os mesmos para as suas respectivas localidades de interesse eleitoral. Isto representa a autêntica “individualização” das emendas de bancada por meio da fragmentação de recursos, expediente conhecido como “rachadinha”, fazendo da emenda coletiva exatamente o mesmo instrumento de atendimento de interesses específicos de colégios eleitorais de cada parlamentar e assim perdendo

⁶⁸ Dentre estes incluem-se o relator do conjunto da lei (Relator-Geral) e aqueles responsáveis por relatar e organizar preliminarmente os diferentes segmentos da lei, organizados por áreas de governo (ex: Saúde; Educação; Transportes), chamados Relatores Setoriais.

⁶⁹No mesmo sentido, BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2006, p. 173 (“O orçamento aprovado a cada ano no Congresso geralmente inclui uma série de emendas introduzidas pelos legisladores, que envolvem pequenos projetos como estradas ou infraestrutura de saneamento básico em suas regiões de origem”).

inteiramente seu caráter de promoção de interesses comuns (como a remoção de gargalos à produção, por exemplo) – (LIMA & MIRANDA, 2006, pp. 343-344)⁷⁰.

Já a abordagem de BEZERRA (1999) destaca que, no âmbito da elaboração do orçamento (momento em que o Legislativo define – sob restrições – a distribuição dos recursos financeiros da União), a lógica paroquialista de comportamento parlamentar conduzirá a uma lógica alocativa bastante específica: “os deputados e senadores mobilizam-se prioritariamente para assegurar a aprovação de emendas que beneficiem seus estados e municípios” BEZERRA (1999, p. 261). Denominadas – por vezes pejorativamente - de *emendas paroquiais*, tendem a veicular projetos de pequeno vulto mais associados ao universo administrativo municipal, e concentram a maior parte do tempo das discussões parlamentares sobre o orçamento (BEZERRA, 1999, pp. 70-71).

Desta forma, a vinculação local do parlamentar adquire maior peso, em sua decisão alocativa, que qualquer adscrição política ou ideológica de nível nacional; surge – legitimada – a concorrência entre os parlamentares para a aprovação de emendas (a “*luta*” de cada um pelas “*suas emendas*”). O governo federal “aparece recortado por distintos e concorrentes interesses locais” (Bezerra, 1999, p. 261)⁷¹, interesses estes que são capazes de unificar a atuação de parlamentares do mesmo estado ou região em busca da captação de recursos dirigidos, mesmo passando por cima das filiações partidárias ou quaisquer outras formas de identificação de interesses de âmbito nacional⁷². A vinculação entre o parlamentar e a defesa da captura de recursos para sua região é percebida no Congresso Nacional como tão forte e inevitável que a apresentação de emendas por um parlamentar destinando recursos a região distinta daquela que representa – prática perfeitamente legal - é “pouco comum” e o parlamentar “freqüentemente alvo de suspeitas ou acusações por parte de seus pares e da imprensa” (Bezerra, 1999, p. 73), tanto relativas a uma suposta vinculação com empresas beneficiárias quanto críticas baseadas na omissão em defender o próprio estado e municípios pelo qual o parlamentar é eleito.

⁷⁰ No mesmo sentido, ainda que com ênfase no objetivo expresso pelas regras formais, REZENDE *et alii*, 2003, pp. 61-62

⁷¹ Lembrando que “interesses locais” não necessariamente confundem-se com “estaduais”, podendo haver concorrência entre parlamentares de diferentes regiões de um mesmo Estado.

⁷² Naturalmente, este “localismo” nada tem a ver com uma eventual dicotomia “poder central”/ “poder local” que indicasse veleidades de descentralização ou autonomia regional. Representa exatamente o contrário, como demonstra a lógica clássica de Vítor Nunes Leal (LEAL, 1975, *apud* BEZERRA, 1999, p. 261). O vetor político básico não é a liberdade do ente local de arrecadar e gastar, mas - ao contrário – a atração para a região da maior parcela possível dos recursos federais em caráter de concessão ou prebenda, indicando maior grau de dependência distributiva do ente local em relação à federação.

Descendo a detalhes do processo interno de “luta” pelas emendas, destaca o acesso desigual que os parlamentares detêm ao poder de decidir quais alocações irão no final do processo prevalecer na peça orçamentária. Identifica parlamentares com influência pessoal no processo em função do prestígio de que desfrutam no Executivo e no Congresso, bem como aqueles que ocupam cargos institucionais na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF), inclusive e especialmente as posições de relatoria na tramitação da lei orçamentária (BEZERRA, 1999, pp. 82-85). Neste tópico, cobra especial destaque a descrição do processo decisório relativamente à admissão e aprovação de cada emenda individual. Inicialmente, a elaboração de uma emenda ao orçamento pressupõe – inclusive por exigência normativa⁷³ – a apresentação de justificativa para que o relator possa avaliar a sua pertinência. Porém, tais justificativas “dificilmente chegam a ser lidas pelos relatores ou servem realmente como fundamento para definir a sua aprovação ou rejeição” (BEZERRA, 1999, p. 85), uma vez que o critério fundamental para o acolhimento de uma emenda é a ação pessoal de persuasão do parlamentar ante o relator. “O fundamental é a demonstração da importância da emenda e do interesse pessoal em sua aprovação” (BEZERRA, 1999, p. 86), por meio de contatos diretos com frequência acompanhados da presença de governadores, prefeitos e representantes das “bases eleitorais” e da manifestação de lideranças políticas e parlamentares, sempre ressaltando o interesse do parlamentar na sua aprovação. Em casos de especial interesse, a reivindicação pode assumir a forma de barganhas com os cargos da estrutura interna legislativa (lideranças, relatorias, etc.) e de ameaças relativas a comportamentos obstrutivos por parte do solicitante (pedidos de destaque, verificação de *quorum*, etc.).

Já do lado dos relatores, o processo decisório convive com prazos exíguos de análise, com o grande número de emendas a analisar e com o grande número de compromissos decorrentes da oitiva de inúmeros interessados nas emendas. Desta forma, “a imagem apresentada a respeito do trabalho de exame das emendas é a de um processo fundado menos nas necessidades reais e nas informações disponíveis do que nas pressões exercidas sobre os relatores” (BEZERRA, 1999, p. 86), sendo estas pressões o que acaba sendo levado em conta pelos por estes (“a lógica que os orienta é a de atender ao máximo de parlamentares possível” - BEZERRA, 1999, p. 88). Não é demais enfatizar este ponto: a visão do próprio parlamentar

⁷³ Arts. 44, inc. III, 47, inc. V, e 50, parágrafo único, da Resolução 01/2006 do Congresso Nacional (BRASIL, 2006).

é a de que os critérios decisórios adequados prescindem de questionamentos adicionais sobre o conteúdo da decisão alocativa em tela. Como descreve o autor:

O grande número de emendas é um problema principalmente para a opinião pública. Para os relatores, devido aos critérios utilizados, pode não chegar a se constituir em uma dificuldade. Ribamar observa que as emendas são selecionadas devido a seus autores. Desse modo, o relator atende primeiro aos parlamentares que, em vista de seu poder de pressão, podem inviabilizar o parecer. Os demais parlamentares têm suas emendas aproveitadas de acordo com a disponibilidade dos recursos que restam. (BEZERRA, 1999, p. 88.).

O mesmo ocorrerá com a definição dos valores aprovados para as emendas: sem referenciais claros para definir o valor dos programas e projetos nelas descritos, “prevalece ora o bom senso (*sic*), ora o interesse daqueles que defendem as emendas” (BEZERRA, 1999, p. 88); no dizer de um senador: “Alocamos recursos sem saber, necessariamente, se serão suficientes ou não. Às vezes coloca-se de menos, às vezes demais” (BEZERRA, 1999, p. 88). Desta forma, o valor das emendas será basicamente determinado pelo próprio proponente, associado aos cortes e acréscimos de natureza geral ou linear que adiante serão examinados. Este fato é inclusive defendido como legítimo pelos parlamentares, com base em que “o fato de conhecerem os estados e municípios que representam os torna mais qualificados para definir o valor das emendas, em contraste com os técnicos do Executivo que tomam suas decisões fechados em seus gabinetes” (BEZERRA, 1999, p. 88).

Outra constatação é a da prática de “cortes lineares” de um determinado percentual em todas as dotações orçamentárias recebidas na proposta do Executivo⁷⁴, com o objetivo de “gerar recursos” para realocar em emendas parlamentares, sem o que não haveria montantes de despesa disponíveis para abrir novos créditos⁷⁵. Isto faz com que a maioria dos projetos recebidos na proposta orçamentária sofra uma redução de valor calculada em termos arbitrários (ou seja, desvinculados do seu conteúdo alocativo específico), e que somente tenha esse valor recomposto nos poucos casos em que houver uma conjugação de interesses parlamentares suficiente para que se pressione pela sua recomposição (“E se foram cortados cerca de mil projetos, trinta tiveram seus valores convertidos à proposta original” - BEZERRA, 1999, p. 89).

⁷⁴ No caso apresentado, um corte linear de trinta por cento de todos os valores, apenas sobre investimentos (Bezerra, 1999, p. 89).

⁷⁵ Tendo em vista a vedação constitucional de que as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária elevem o total da despesa autorizada.

A força do interesse individual do parlamentar como critério decisório central na aprovação de emendas vê-se corroborada de forma inequívoca pelo estabelecimento de “cotas” inicialmente informais de recursos idênticas para todos os parlamentares. Neste mecanismo, cada parlamentar tinha o “direito” de ter aprovadas emendas totalizando um determinado valor, único para todos os legisladores, o que terminou por reduzir a conflitividade em torno das emendas individuais. As “cotas” assumiram então no universo parlamentar uma grande legitimidade, derivada de sua capacidade de reduzir as desigualdades entre parlamentares no acesso à aprovação de emendas, distribuindo os recursos “universalmente” pelos interesses de cada parlamentar individual em condições igualitárias. Interessante notar que a discussão das “cotas” – enfim institucionalizadas em 2001⁷⁶ - abordava o cerne da questão:

Mas o temor em relação às críticas que podem ser dirigidas em relação ao Congresso permanece. Isto mantém a cota na condição de um acordo informal. A preocupação não é exatamente com a chamada pulverização. O que mantém a cota na condição de uma medida informal é o temor dos parlamentares de serem alvo da acusação de estarem dividindo o orçamento entre si.

De fato, o que a cota assegura de maneira informal ao parlamentar é uma parcela de recursos públicos para que distribua de acordo com seus interesses. Isto permite, por exemplo, que ele atenda às demandas de lideranças locais e empresas. Tudo se passa, portanto, como se o Estado reservasse para o parlamentar uma parcela de recursos que lhe permitisse atender às demandas de caráter clientelístico. (BEZERRA, 1999, p. 91)

Esperava-se que a existência de “cotas” pudesse, por outro lado, “reservar” uma parcela do orçamento para o atendimento ao interesse individual do parlamentar e, por via reflexa, permitir aos legisladores discutirem em perspectiva nacional os “grandes números” da alocação da despesa pública que estivesse fora delas, através das emendas propostas pelas bancadas estaduais e pelas Comissões Permanentes do Senado e da Câmara. No entanto, tampouco terá sido este o resultado final. De um lado, as bancadas estaduais passam a concorrer entre si pela obtenção de uma parcela maior de recursos por parte de suas emendas, igualmente sob critérios regionais. De outra parte, internamente a cada bancada, “são estabelecidos acordos no sentido de que os parlamentares, nos mesmos termos das *cotas* individuais, definam com os governadores, os municípios e obras onde querem que sejam aplicados os recursos” (BEZERRA, 1999, p. 92). Desta forma, a lógica de distribuição de

⁷⁶ A instituição das “cotas” como limite individual único viu-se finalmente institucionalizada pelo artigo 24 da Resolução 01/2001 do Congresso Nacional (BRASIL, 2001). Para uma breve síntese histórica do surgimento do mecanismo de “cotas”, REZENDE *et alii*, 2003, pp.

recursos presente nas emendas individuais também se replica nas emendas coletivas propostas por bancadas e comissões.

Dentro deste universo de critérios de valoração da aplicação dos recursos, os parlamentares reconhecem também a legitimidade de que as emendas defendam interesses de terceiros (além de representantes políticos de Estados e municípios, “empreiteiras, categorias profissionais, ONGs, órgãos públicos etc.” - BEZERRA, 1999, p. 73), embora exista um relativo desconforto na menção à intervenção de empresas de construção, cuja participação no processo orçamentário não pôde ser trazida com clareza ao processo analítico por hesitações dos próprios participantes (BEZERRA, 1999, p. 74). De qualquer forma, a maior parte das obras físicas de interesse de uma empresa específica pode ser “reconvertida” ao eixo dos interesses da região onde serão construídas, não sendo isto um obstáculo para que, ao nível do discurso, seja sustentada a sua legitimidade.

2.4.2) A visão da teoria - os resultados alocativos finais do processo legislativo orçamentário

Empiricamente, FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) expõem resultados quantitativos significativos, centrados no período entre 1996 e 2001. Primeiro, o universo de gastos com investimento mobilizado pelo Congresso chega a trinta por cento do total dessa espécie. Verificam ainda que as emendas individuais foram as menos aquinhoadas nos orçamentos de 1996 a 2001 (21, 2 % do total); os relatores alteraram 19,8 % e as bancadas e Comissões todo o restante (9 %) ⁷⁷. As emendas individuais, portanto, representam menos de vinte por cento da intervenção do Legislativo, e não podem embasar, na visão dos autores, qualquer análise da dinâmica intralegislativa. Também tiveram execução em grau inferior às demais emendas. Rechaçam então, com base nessas informações, as teses de que as emendas coletivas seriam “formas maquiadas de emendas individuais” ⁷⁸, e de que a liberação de recursos para as emendas individuais seria moeda de troca para apoio ao Executivo em votações-chave.

60-61

⁷⁷ Este quadro mostra uma realidade ainda mais concentrada porque os relatores têm a seu cargo a formulação de emendas para correção de erros, inconsistências e adequação a reestimativas de receitas, o que faz com que apenas uma parte de suas emendas represente a alocação de recursos em função de seus interesses diretos. Portanto, a porcentagem de alocação dos relatores está superdimensionada.

⁷⁸ No entanto, nenhuma informação trazida pelos autores permite concluir que as emendas coletivas não possam ser usadas para veicular agrupamentos emendas individuais, na forma descrita, por exemplo, por PEREIRA & MUELLER (2003). O fato de que seja necessária maioria para aprová-las, tantas vezes lembrado como “garantia” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2003, pp. 113-114; 117), em nada impede o clássico comportamento de *logrolling*, que caracteriza-se exatamente por ser praticado pela grande maioria ou pela totalidade dos envolvidos no jogo.

Quanto aos programas objeto das emendas, verificam a concentração de todas as modalidades de emenda em transporte rodoviário (22,8 %, o maior percentual de despesas alocadas pelo Legislativo), seguido por outras obras no segmento de transportes (portos, metrô, etc.), além de obras de saneamento e irrigação/hidrologia. Esta concentração em estradas seria, na visão dos autores, outro indicador de que as emendas seguem um padrão “coletivo”, por tratarem-se de “bens públicos típicos”⁷⁹. Verificam ainda uma considerável dispersão em relação à participação relativa de cada bancada estadual em relação ao total de recursos alocados a estes grupos, além de uma alta volatilidade no tempo dessa distribuição⁸⁰. Já as taxas de execução não variam significativamente entre um Estado e outro.

Quanto às emendas individuais, asseveram que não são aceitas emendas na função de transportes rodoviários, para evitar a formação de “janelas orçamentárias” que levem a obras inconclusas⁸¹, destacando que saneamento e saúde são os programas mais visados; são programas igualmente priorizados pelo Executivo, com a diferença que este tende a deixar em aberto na proposta orçamentária a cidade ou região de aplicação dos recursos, enquanto a emenda individual tipicamente especifica claramente tal destino geográfico. Destacam ainda a existência de programas com especificação não muito clara⁸², bem como a impossibilidade de alocação de recursos a programas ou atividades não previstos pelo governo em sua proposta original (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, pp. 129-130)⁸³. A convergência setorial das alocações entre Legislativo e Executivo é por igual sustentada em REZENDE *et alii* (2003, pp. 69-70)

⁷⁹ Esta caracterização de “estradas como bem público” virá a ser problematizada mais adiante neste trabalho.

⁸⁰ Estas conclusões deixam de considerar a possibilidade de que as bancadas apresentem emendas para outra natureza de despesa que não investimentos (ex: recursos de custeio para programas de saúde pública ou assistencial ou para reforma agrária), o que implicaria demandarem menos alocações de recursos. Portanto, considerar apenas o investimento não é suficiente para discutir questões intra-Estados de atendimento das demandas pois desta forma ignora-se outra possível parcela das mesmas demandas cuja distribuição se analisa.

⁸¹ Esta não é uma afirmação factualmente correta, ao menos nos anos mais recentes; não constava, por exemplo, da Resolução 01-2001/CN que regulou o processo orçamentário de 2002 a 2006 (BRASIL, 2001). A vedação às “janelas orçamentárias” foi explicitada tão somente mediante dispositivo específico (art. 50, inciso III, da Resolução 01-2006/CN) que dispõe que todas as emendas “deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere”. (Brasil, 2006). À míngua de indicação da origem dessa alegada vedação formal, devemos considerar tão somente o fato de que a diminuta presença de emendas individuais em transportes é decorrência do elevado valor unitário dos investimentos nesta área, que combinado com os baixos limites das emendas individuais representa um forte desestímulo para a apresentação de emendas, cuja realização passaria a depender da aceitação pelo Executivo não só da execução da emenda original, mas da ampliação mediante créditos adicionais (ou seja, só utilizaria uma emenda da sua “cota” aquele parlamentar que realmente quisesse abrir uma “janela orçamentária”).

⁸² Tais como “programas integrados”, “apoio ao desenvolvimento regional integrado e sustentável”, “programação especial”, “melhoria das condições habitacionais em áreas urbanas e rurais”, “implantação, ampliação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana”. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 122) Este reconhecimento da imprecisão da linguagem que o próprio Congresso sancionou para as rubricas orçamentárias, surpreendentemente, não suscita nos autores a hipótese de que possa dar margem, deliberada ou involuntariamente, a emendas coletivas que mascarem uma agregação de emendas individuais diferentes, possibilidade tão veementemente negada por eles.

⁸³ Também aqui há uma incorreção factual: nenhuma regra formal impede a criação de programas e ações pelo Legislativo, prática esta corriqueira na tramitação orçamentária recente e que virá a ser confirmada no levantamento empírico deste trabalho.

Se os programas privilegiados pelo Legislativo são os mesmos do Executivo (transporte, saneamento, saúde), diferem quanto à regionalização: o Congresso aloca uma proporção maior de recursos ao nível municipal (30,3 %, contra 6,6 % do Executivo), e menos aos níveis nacional ou regional (15 %, contra 49,4 % da proposta). À primeira vista, isto faria do Congresso um indutor do localismo. Quanto à dispersão de recursos, também seria resultado da ação parlamentar, pois “o valor médio das dotações orçamentárias definidas pelo Congresso é pouco superior a R\$ 711 mil, enquanto a média do Executivo é de R\$ 3,2 milhões” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 124). A dispersão, ademais, resultaria do localismo, pois as dotações que têm o município como destino são as de valor médio baixo – o Congresso “dispersaria recursos por ser localista” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 124).

Esta última conclusão estaria em linha com as “visões estereotipadas” sobre os parlamentares, tanto as “baseadas em análises históricas sobre a sobrevivência do arcaico e das relações clientelistas” quanto as repaginadas pela “racionalidade das práticas distributivistas em sistemas eleitorais como o brasileiro”, ambas concordes em que o Legislativo é fator de “distorção e ineficiência” do gasto público (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 124).

Ao contestá-la, os autores ponderam a baixa participação relativa do Congresso na definição dos gastos (apenas 15,6 % dos investimentos dirigidos ao nível municipal), a preponderância da abrangência estadual (54,32 %) – estar-se-ia diante de um “acordo tácito” pelo qual o Executivo abstém-se de dirigir recursos aos municípios e o Legislativo ignora os gastos de âmbito nacional. Desagregando as emendas por autor, conclui ainda que as emendas de relatores e Comissões são basicamente destinadas ao nível nacional/regional (chegando a 92,7 % nas Comissões), enquanto as emendas de bancada dirigem-se majoritariamente à abrangência estadual e as individuais vão em 90,9 % para o âmbito municipal.

As visões “estereotipadas” seriam aplicáveis apenas às emendas individuais: enquanto o Executivo apresentaria um valor médio de dotações de R\$ 3.234.910, todos os autores

institucionais e coletivos teriam valores superiores a este⁸⁴, enquanto o valor das emendas individuais corresponderia a R\$ 141.700.

Seriam assim as emendas individuais, represadas em limites muito baixos (5,3 % do gasto com investimento), as responsáveis pelo viés localista e pela dispersão de recursos promovida pelo Congresso no orçamento. Mas mesmo esta conclusão seria questionável, uma vez que o indicador de regionalização das dotações é extremamente frágil em seu conteúdo informativo:

Por vezes, o critério utilizado permite distinguir a unidade da Federação responsável pela definição do gasto, por vezes aponta para a localização física da unidade orçamentária que libera os recursos e, por último, ao local efetivo da aplicação dos recursos. [...] Logo, uma dotação cujo local de aplicação seja definido como nacional não deve necessariamente ser tomada como um gasto em uma política abrangente e de escopo universalista. O oposto também é verdade: poucos recursos aplicados em municípios específicos não são sinônimo de clientelismo ou distributivismo. Gastos locais podem estar e, em geral como mostraremos, estão conectados a políticas nacionais definidas pelo governo central. Afinal, as políticas nacionais precisam ganhar corpo em locais específicos. Em última análise, todo gasto é local. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 127)⁸⁵

Este viés na classificação dos dados é que seria responsável pelas constatações das emendas como fator localista e de dispersão: o Executivo registra uma dotação global para um programa que propicia gastos locais, sem indicar o município; o parlamentar destaca uma parcela desses recursos, dentro do mesmo programa, para aplicação em um determinado município (o Executivo estaria apenas adiando a definição do local de aplicação para uma fase administrativa de execução do orçamento aprovado).

Nem isto, aliás, significaria diretamente uma estratégia eleitoral dos políticos: os parlamentares distribuem em média emendas por 12 municípios diferentes, e os programas aos quais podem dedicar emendas são mais variados, o que implica na necessidade de conhecer mais os critérios utilizados para esta alocação temática e regional das emendas. Novamente, afirmam que a racionalidade desses critérios é possivelmente político-eleitoral, sem que se possa afirmar que decisões tomadas pelo Executivo sejam melhores (e o Executivo irá, inevitavelmente, tomar decisões de regionalização da mesma forma como o parlamentar o fará). Ao contrário, sustentam que o parlamentar é uma fonte legítima e qualificada de informação sobre as carências e reais necessidades de cada localidade, e isto

⁸⁴ Exceto os relatores setoriais, que têm um valor médio praticamente igual (R\$ 3.123.900). Uma vez mais, esta conclusão depende da assertiva (não comprovada) de que as emendas coletivas têm por objeto uma única obra ou projeto, e não uma coleção indefinida de pequenas obras individuais.

não deveria ser desqualificado como “menor, [...] visando a atender interesses particulares” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 130).

Sustentando a posição oposta, PEREIRA & MUELLER (2002) fazem um levantamento empírico em torno à hipótese de que o Executivo trocaria estrategicamente a aprovação e execução de emendas de parlamentares por apoios em votações, abrangendo basicamente o período 1998-2001, baseada no confronto econométrico entre a proporção de emendas de um parlamentar executadas contra a frequência com que o parlamentar em questão seguiu a indicação do líder do governo no plenário da Câmara dos Deputados⁸⁶. A inferência mais significativa do teste empírico é a correlação entre os votos dos deputados em favor da posição do governo e a execução das emendas, ou mais precisamente: “a frequência com que o deputado vota a favor do governo aumenta a probabilidade de as suas emendas serem executadas. Da mesma forma, quanto maior a proporção de emendas executadas de um deputado, mais vezes ele votará com o governo”; observa-se que não existe aí uma conclusão de causalidade, mas tão somente de correlação ou simultaneidade. Em seguida, apontam uma interessante correlação, embora menos significativa estatisticamente, entre a concentração do eleitorado de um deputado em um único município e o apoio ao governo, sugerindo uma dependência maior desse tipo de político em relação aos favores governamentais e portanto um incentivo maior para que coopere com as posições do Executivo. Este mecanismo ver-se-ia reforçado pelo atraso deliberado da execução de emendas parlamentares para o final do exercício ou mesmo depois⁸⁷, que permite ao Executivo reter o gasto de interesse dos parlamentares até que, concluído o ano legislativo, confirme-se a lealdade destes em relação aos apoios solicitados (embora possa haver situações de votações de extremo interesse do governo nas quais a posição de barganha do parlamentar pode fortalecer-se a ponto de que o Executivo vê-se compelido a ceder antecipadamente às pressões por liberações antes mesmo das votações)⁸⁸.

⁸⁵. Esta crítica é absolutamente pertinente, conforme abordado na seção 1.2 acima. Conclusões no mesmo sentido, embora bastante mais sintéticas, são expostas por REZENDE *et alii* (2003, pp. 71-73)

⁸⁶ O modelo incorpora a regressão de outras variáveis auxiliares (número de mandatos exercidos pelo parlamentar, ao fato de ter ocupado presidência ou vice-presidência de comissões, ao grau de sucesso eleitoral do parlamentar no município onde foi mais votado e ao seu pertencimento a um partido de esquerda ou de centro).

⁸⁷ Mais de dois terços dos valores executados em investimentos o foram em “Restos a Pagar”, ou seja, após o final do exercício em que foram autorizados na lei orçamentária anual.

⁸⁸ Ponto ilustrado com casos empíricos da aprovação da Medida Provisória de aumento do salário-mínimo em 2000 e do bloqueio da criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar casos de corrupção no governo em 2001 – situações onde a execução de investimentos em “Restos a Pagar” atingiu pontos de máximo absolutamente atípicos exatamente nos períodos em que a deliberação legislativa tomava lugar no Congresso

Passam a discutir então o custo desta negociação para o Executivo, concluindo que *a contrariu sensu* trata-se de uma estratégia muito “barata”: os investimentos não alcançam dois por cento no período examinado (1998-2001⁸⁹), e as emendas parlamentares não alcançam além desse grupo de despesas⁹⁰. Ainda assim, deste total nem tudo corresponde a emendas parlamentares, sendo que a base de dados de que dispõem os autores não permite segregar a parcela de um determinado projeto que é devida a emendas parlamentares⁹¹, mas uma estimativa dos autores é a de que 18 a 25 % do total alocado provenham de emendas (atingindo portanto não mais do que meio por cento da despesa da União)⁹².

Já BEZERRA (1999) observa a ocorrência geral de *pulverização* dos recursos públicos, “ou seja, a distribuição, por inúmeras obras, de parcelas de recursos muitas vezes insuficientes para a conclusão dos projetos” (Bezerra, 1999, p 72.), equivalendo portanto a uma fragmentação de natureza quantitativa da alocação. A *pulverização* pode ser vista também como uma reiteração do conteúdo indevido da emenda *paroquial*: “obras que nada têm a ver com o Governo Federal” ou “obras de atribuição estadual ou municipal”, representando uma distorção de natureza qualitativa relacionada à assunção pela União de despesas que estaria formalmente impedida de realizar (por não se inserirem entre suas competências constitucionais) ou que estaria tecnicamente desaconselhada de realizar (por não representarem, mesmo sem a vedação legal expressa, medidas de política que caberiam ao nível superior da federação adotar).

Alguns indícios dessa possível pulverização são levantados por estudos quantitativos mencionados pelo autor. No aspecto quantitativo, o número de subprojetos⁹³ é

⁸⁹ Com uma pequena elevação para 2,4 % em 2001. REZENDE *et alii* (2003, pp. 64) apresentam uma série distinta, mas igualmente limitada, para o investimento orçado e executado entre 1995 e 2002, a valores entre um mínimo de 3,2 % em 1999 e um máximo de 5,7 % em 1995. Transcende o escopo deste trabalho discutir as eventuais diferenças metodológicas que levaram às diferentes proporções encontradas pelos autores, mas podemos desde logo enfatizar a convergência de ambos em que os valores de investimento representam uma parcela muito pequena da despesa orçamentária total da União.

⁹⁰ Como vimos acima, elas podem alcançar também as despesas de custeio (exceto pessoal e juros), sendo incorreta a extrapolação feita pelos autores de alguns pareceres preliminares para o caráter de norma geral, mas de fato o volume de intervenções dos parlamentares nessa outra natureza de gasto é muito pouco significativo, sendo aceitável para efeitos práticos a simplificação dos autores. De qualquer modo, a visão de que é bastante limitado o espaço para alteração por parte do Congresso por via da realocação global de partidas propostas pelo Executivo é corroborada por REZENDE *et alii* (2003, pp. 64-64), devendo-se não apenas a limitações genéricas na legislação orçamentária, mas pelo caráter vinculado do *portfolio* de despesas públicas determinadas por norma constitucional ou legal (especialmente o pagamento da folha de pessoal, dos benefícios previdenciários e com as transferências para Estados e Municípios).

⁹¹ Os autores usam a base de dados da Câmara dos Deputados, que de fato não oferece facilidade para cruzar estes dados (embora um tratamento mais sofisticado permita a sua estimativa, cfe. FIGUEIREDO & LIMONGI, 2003, pp. 177-180). A partir do orçamento de 2002, a base de dados do sistema SIGA Brasil do Senado Federal já permite de forma extremamente acessível essa identificação individualizada da origem dos recursos de cada ação.

⁹² No mesmo sentido, apontando a pequena parcela relativa de recursos manejada pelo Congresso na alocação orçamentária, limitada às despesas de capital, SANTISO, 2007, p. 148.

⁹³ Menor nível de especificação da alocação orçamentária, no qual é indicada (se houver) a localização física do gasto em determinado município, Estado ou Região.

significativamente aumentado pelo Congresso, possível sinal de um deliberado esforço de individualização de obras e despesas em benefício de aplicações mais específicas e regionalmente segmentadas:

Tabela 1 – CRIAÇÃO DE SUBTÍTULOS PELO CONGRESSO – 1992-1995

	1992	1993	1994	1995
CONSTANTES DO PROJETO ENVIADO PELO PODER EXECUTIVO	2.612	3.690	2.872	2.710
ACRESCENTADOS PELO CONGRESSO NACIONAL AO PROJETO	8.131	8.546	0	4.440

Fonte: SANCHES, 1995, apud BEZERRA, 1999, p. 78

Quanto à pulverização em torno das competências não-federais, um possível indício seria a utilização das “Modalidades de Aplicação” relativas a “Transferências a Estados e Distrito Federal”, “Transferências a Municípios” e “A definir pelo Governo Federal”, considerados como indicadores de *ações paroquiais*: 85 % dos recursos alocados pelo Congresso no orçamento de 1996 e 84 % para 1977 (sendo as que alocações para municípios, dentro deste total, subiram de 30,7 % dos recursos alocados em 1996 para 40,1 % em 1997) – (ROCHA, 1997, apud BEZERRA, 1999, p. 78).

Por sua vez, REZENDE *et alii* (2003, pp. 73-74) apresentam importantes resultados relativos à alocação parlamentar de recursos entre 1996 e 2001. Apontam que a priorização de recursos entre os programas de governo não difere substancialmente entre Executivo e Legislativo, mas que

[..] a distinção básica está na vontade do parlamentar de determinar, por meio de emenda individual, o município que receberá parte dos recursos globalmente previstos. Ao parlamentar interessa que dotações globais reservadas para programas de âmbito nacional se traduzam em aplicações com destinação específica. (REZENDE *et alii*, 2003, p. 73)

Esta individualização geográfica terá, em sua visão, uma vinculação direta com a lógica da motivação individual do parlamentar: tendo este interesse na execução de despesa em seu município ou distrito geográfico, o caráter autorizativo do orçamento já impõe uma incerteza quanto a se uma despesa autorizada virá a ser executada ou não. A inexistência de uma especificação geográfica de qual será a obra autorizada (ou, o que é o mesmo, “dotações globais para programas de âmbito nacional” - REZENDE *et alii*, 2003, p. 73), faz com que não tenham certeza da aplicação do recurso naquela localidade de seu interesse – e não em outra qualquer. Ressalte-se que esta incerteza é o outro lado da moeda do interesse do Executivo em manter a liberdade para decidir não só o quanto aplicar, mas onde fazê-lo.

Também observam os autores que “outra característica das emendas individuais é a dispersão” (REZENDE *et alii*, 2003, p. 73), com base em que seu valor médio é inferior ao teto de R\$ 1,5 milhão que vigorou na maior parte do período analisado. Os parlamentares tenderiam assim a pulverizar “seus” recursos por 10 ou mais emendas, para minimizar o risco de não-execução de suas emendas e “aumentar o efeito eleitoral das que forem executadas”: um cruzamento entre o valor médio das emendas parlamentares e das dotações do Poder Executivo (sempre para investimentos) indica que existe tal fragmentação por conta das emendas individuais, resultando no período 1996-2001 em um valor médio de emendas legislativas de R\$ 711,58 frente a dotações médias de R\$ 3.234,91 constantes na proposta do executivo (REZENDE *et alii*, 2003, p. 73).

2.4.3) A síntese interpretativa da teoria acerca das motivações parlamentares predominantes na decisão alocativa orçamentária

Os diferentes resultados quantitativos obtidos pelas pesquisas recentes ensejaram um variado leque de interpretações mais abrangentes sobre o processo decisório orçamentário no Poder Legislativo nacional. FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) concluem por três assertivas, apresentadas como destoantes da “visão tradicional”:

- 1) dados os limites regulamentares para emendas individuais e para a formação das emendas coletivas, a alocação no Legislativo privilegia os atores coletivos e institucionais frente aos atores individuais, e portanto “há garantias de que os montantes aprovados respondam de fato a demandas coletivas e gerais” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 110).
- 2) a alocação dos gastos pelo Congresso apresenta maior localismo e dispersão, porém tais características estão presentes de forma marcante apenas nas emendas individuais (portanto, em proporção pequena aos recursos mobilizados);
- 3) ainda que localismo e dispersão de recursos estejam relacionadas com as necessidades eleitorais dos políticos, nada autorizaria conclusões sobre “distorções impostas aos gastos públicos pela prevalência do individualismo eleitoreiro entre os políticos” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, pp. 110-111). Toda política - por mais amplo que seja seu escopo - precisa ter um público-alvo; com recursos escassos, é preciso decidir

sua alocação com base em algum critério. As decisões parlamentares não serão ideais ou ótimas, mas não se vêem critérios no mundo real pelos quais burocratas ou planejadores – não sujeitos à punição periódica pelos eleitores – fariam uma alocação mais justa ou eficiente.

Conclusões de mesmo sinal atingem REZENDE *et alii* (2003, pp. 76), indicando uma forte convergência entre os programas priorizados pela proposta orçamentária do Poder Executivo e aqueles resultantes da deliberação final do Congresso. Sugerem que isto ocorreria pelo Executivo “condicionar” a demanda parlamentar ao “sinalizar, por meios informais”, quais as dotações autorizadas que poderiam ser atendidas (exatamente por serem compatíveis com as prioridades que ele próprio estabelece na proposta). Nesse padrão adaptativo de interação, o Legislativo buscou limitar os conflitos entre os próprios parlamentares, restringindo emendas individuais, incentivando emendas coletivas⁹⁴ e limitando os poderes discricionários dos relatores.

Em sentido contrário, PEREIRA & MULLER (2003) sustentam um modelo estilizado de preferências entre governo e parlamentares em torno de emendas orçamentárias que aponta forte correlação entre apoio ao governo nas votações e execução das emendas do parlamentar. A partir daí, observam que:

- a) a possibilidade de veto executivo às emendas não é exercida, o que indica que existem vantagens para o governo na existência no orçamento de valores que sejam do interesse do parlamentar;
- b) existem possibilidades, ainda que com limites, de intervenção parlamentar no orçamento que elevem a despesa nominal prevista na proposta original⁹⁵, o que por igual insinua um interesse do governo em nutrir essas modificações (tendo em

⁹⁴ A conclusão sobre se este inquestionável protagonismo normativo das emendas coletivas minimiza ou não os incentivos ou práticas paroquialistas é, como vimos, uma questão de controvérsia entre os diferentes autores.

⁹⁵ De fato, o Congresso não pode formalmente aumentar despesas no total agregado (consoante a restrição expressa do artigo 166, § 3º, inciso II, da Constituição Federal), cabendo-lhe tão somente realocar despesas. No entanto, para efeitos analíticos o modelo pode considerar que o parlamentar se vê diante de uma ampliação do gasto total, pois:

- a) a pretexto da permitida “correção de erros e omissões” na previsão da receita, a elaboração orçamentária no Congresso efetivamente eleva os montantes nominais de despesa orçamentária (conforme se verá no levantamento empírico deste trabalho);
- b) a realocação de algumas categorias de gastos constantes na proposta (a exemplo da “reserva de contingência” prevista no art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar federal 101, de 2000) tem como efeito prático elevar o total autorizado do gasto para o exercício seguinte;

- vista os amplos poderes de que dispõe no Congresso para proteger seus interesses, se o Executivo permite esse aumento é porque não o vê como inconveniente);
- c) as regras institucionais restringem os tipos de políticas que podem receber emendas parlamentares (estão vedadas constitucionalmente as emendas que reduzam previsões para despesas de pessoal e encargos, para o serviço da dívida e as transferências tributárias intergovernamentais fixadas na Constituição; as demais restrições são sistematicamente fixadas a cada ano pelo próprio Congresso, atendendo a interesses do governo); na prática, apenas a rubrica “Investimentos”, que representa gastos com obras, máquinas e equipamentos e que totaliza entre um e dois por cento do total da despesa, estaria aberta às emendas parlamentares⁹⁶;
- d) esta “perda controlada” da deliberação sobre o orçamento (limitada a não mais de dois por cento da despesa) será então considerada vantajosa para o Executivo, pois não o obriga a incorrer nas despesas autorizadas pelo Legislativo; ao contrário, passa a dispor de um poderoso recurso de identificação e manipulação dos interesses de cada parlamentar individual quanto à execução do gasto público, o que lhe permitirá barganhar a sua efetivação em troca dos apoios que deseje receber do parlamentar, como um mecanismo de “forçar a cooperação” desses agentes no Congresso.

Sintetizado em termos da barganha estratégica, o modelo confere resultados bastante compensadores para o Executivo:

Ao negociar suporte político em troca de patronagem, o Executivo e sua coalizão conseguem colher os lucros no “mercado” legislativo, o que foi crucial para que o governo conseguisse aprovar importantes reformas na década de 90. Fica evidente que o Executivo tem bons motivos para permitir que os congressistas proponham emendas ao orçamento. A perda de recursos orçamentários é mais do que compensada pelo apoio obtido pelo governo em troca da apropriação estratégica de emendas. (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 282)

Sua conclusão é no sentido de que o Executivo, mesmo dispondo de vários instrumentos para impedir a alteração de sua proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, aquiesce a

c) mesmo que haja efetivamente um remanejamento de valores dentro dos mesmos limites globais da proposta do Executivo, o desinteresse relativo dos parlamentares por determinados itens de gasto poderá induzi-lo a tratar a sua emenda como se de um aumento real de despesa se tratasse.

tais alterações e chega mesmo a fomentá-las. Isto se deve, na opinião dos autores, a que o governo considera aceitável o custo de ver sua proposta alterada (custo este que é mínimo, não sobrepassando dois por cento dos gastos totais) porque em troca obtém um mecanismo de cooptação dos votos dos membros do Legislativo, barganhando a execução dos gastos por estes indicados em troca do apoio desses parlamentares em votações que considere importantes. Os parlamentares, por sua vez, entram no jogo por considerá-lo um meio de assegurar sua própria sobrevivência política, já que mesmo esse pequeno montante de recursos captado pelo legislador é suficiente para aumentar suas chances de êxito eleitoral. “Desta maneira, em vez de acarretar grandes déficits públicos, o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um baixo custo, alto grau de governabilidade” (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 295)⁹⁷.

Na próxima seção, estudaremos os valores do investimento em transportes alocado pelo Congresso Nacional, com vistas a testar a hipótese do comportamento paroquialista dos parlamentares (expressa através da comparação das médias do conjuntos de projetos recebidos pelo Congresso e daquele que por ele é formalmente aprovado ao final do processo orçamentário). Se confirmado, o teste permitirá dar suporte às conclusões dos autores que sustentam ser o paroquialismo um fator fundamental da intervenção parlamentar na alocação de recursos feita pelo orçamento federal.

3 – ANÁLISE DOS DADOS

“Na atividade diária, é o imediato e, quase sempre, o circunstancial que nos ocupa e preocupa; o pequeno fato, grande apenas no momento, o episódio isolado, individualizado, quase sempre irrepitível, tanto nos absorve que, quase sempre, esquecemos de inseri-lo no conjunto de outros fatos, de reduzi-lo à escala e, particularmente, de compreender-lhe a essência, isto é, o que ele tem de geral, de universal – de válido, por isso mesmo.” (Sodré, 1988, p. 77)

⁹⁶ Há que qualificar essa afirmação. Não existem nas regras permanentes de tramitação orçamentária (Resolução 01/2006, do Congresso Nacional, BRASIL, 2006) vedações à apresentação de emendas para rubricas relativas a gastos correntes, embora sem dúvida alguma o emendamento neste domínio não alcance o volume e a atenção recebidas pelos investimentos (como veremos na seção 3.1 acima).

⁹⁷ Endossando a visão do baixo custo de governabilidade permitido pelo mecanismo de negociação em torno do orçamento, cf. SANTISO (2007, p. 163).

Sublinhamos nesta seção os principais resultados do levantamento empírico, permanecendo a apresentação completa e as informações metodológicas sobre sua obtenção no Anexo Estatístico⁹⁸. Os dados relacionados aos valores dos projetos foram deflacionados pelo INCC/FGV para 2007, com a finalidade de aumentar a comparabilidade entre as ordens de grandeza dos valores de todos os exercícios⁹⁹.

Os resultados são apresentados segundo uma segmentação em dois grandes eixos: o exercício a que se refere o orçamento (2002 a 2007), e a situação da peça orçamentária. Esta se classifica em “PLOA” e “Autógrafo”, correspondendo respectivamente ao Projeto de Lei apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para exame e aprovação, e ao texto da Lei Orçamentária que é finalmente aprovada pelo Legislativo e enviada ao Presidente da República para sanção (daí chamar-se o “autógrafo” da Lei, não incluindo, portanto as eventuais modificações decorrentes de vetos apostos pelo Chefe do Executivo).

3.1) As macro-alocações do orçamento

Inicialmente, algumas características dos valores globais do orçamento irão refletir-se nos achados posteriores baseados nos valores dos projetos¹⁰⁰. A despesa total autorizada pelo Congresso Nacional, ao final do processo de tramitação do orçamento em todos os exercícios examinados, é significativamente maior que aquela constante do Projeto de Lei recebido do Executivo, e a proporção entre investimento e despesa total é aumentada de forma ainda mais pronunciada do projeto recebido do Executivo para o orçamento final aprovado pelo Congresso. A variação nominal e a variação relativa são sintetizadas nas tabelas abaixo, onde se percebe uma expansão anual da despesa global variando entre 1,71 % e 5,44 % ao ano, ao longo dos períodos considerados, e uma elevação muito forte (variando de 42,23 % a 92,91 %) das despesas totais autorizadas de investimento. Portanto, a realocação orçamentária no

⁹⁸ Foram objeto de análise todos os projetos de investimento em transportes rodoviários dos Orçamentos da União entre 2002 e 2007, totalizando 2714 projetos, extraídos do Sistema SIGA Brasil do Senado Federal, coletando-se as informações básicas relativas à classificação funcional-programática de cada projeto e o respectivo valor.

⁹⁹ O deflacionamento foi aplicado uniformemente a todos os valores de um determinado ano, e portanto sua utilização não altera as medidas de dispersão e distribuição relativa dentro desse mesmo ano. Cada tabela ou gráfico indica a natureza dos valores monetários que apresenta (ou seja, se se trata de valores nominais ou deflacionados).

¹⁰⁰ Os dados-fonte para esta seção encontram-se na Seção 6.1 do Anexo Estatístico.

Legislativo é positiva no sentido do aumento do gasto e é fortemente concentrada na elevação dos valores de investimento autorizado¹⁰¹.

Tabela 2 - VARIAÇÃO NOMINAL DA DESPESA AUTORIZADA (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002-2007.

Valores em percentuais*

		Despesas de Investimento (GND = 4) / Despesa total (em percentual)					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
PLOA		2,64%	1,51%	1,31%	1,78%	1,78%	1,89%
Aut.		4,11%	2,76%	2,03%	3,18%	2,58%	3,14%

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sistema SIGA Brasil

*Valores da despesa total não incluem o simples refinanciamento da dívida pública federal

Observa-se ainda que a expansão do gasto proporcionada pela tramitação legislativa não se faz com base na mera redistribuição das demais categorias de despesa (pessoal, custeio, etc.) em favor do investimento. Estas categorias sofrem em geral pequenas elevações na tramitação legislativa, ou no máximo reduções de muito pequena proporção. Tanto em termos absolutos quando na participação relativa de cada grupo no total da despesa, ocorre muito pouca variação nas demais despesas.

Tabela 3 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA DESPESA AUTORIZADA, POR GND (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002-2007

		Valores em percentual *					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
1-PES		-1,02	0,20	-0,20	1,09	3,69	0,01
2-JUR		0,00	0,00	-0,05	0,00	0,00	0,00
3-ODC		3,93	5,00	3,92	5,02	4,63	1,50
4-INV		60,03	92,91	58,09	86,22	48,23	69,17
5-IFI		2,42	5,73	1,52	2,56	2,63	-5,49
6-AMO		0,00	0,00	-0,16	-3,51	-3,19	0,00
8-RES		-18,94	58,19	-14,20	2,35	-18,13	-3,13
TOTAL		2,98	5,44	1,91	3,89	2,48	1,71

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sistema SIGA Brasil

* Valores da despesa total não incluem o simples refinanciamento da dívida pública federal

A elevação pelo Congresso dos valores totais da despesa autorizada tem duas fontes básicas. Em primeiro lugar, a utilização da prerrogativa constitucional de “correção de erros e omissões” na previsão da receita, com base no art. 166, § 3º, inc. III, ‘a’ da Constituição Federal, a qual que permite elevar o montante global da receita prevista e, desta forma, abrir espaço para a ampliação de despesas com base nesta diferença de arrecadação (REZENDE &

¹⁰¹ REZENDE & CUNHA (2002, pp. 47) aponta também que 40 % da elevação do gasto no exercício de 2002 foi concentrada na elevação dos investimentos autorizados. No entanto, como se vê, as despesas de investimentos correspondem a uma fração muito pequena da despesa total, o que é consistente com os anos anteriores, como ressaltado em PEREIRA & MUELLER (2002, p. 281) e REZENDE *et alii* (2003, p. 64).

CUNHA, 2002, pp. 37-52; REZENDE *et alii*; 2003, pp. 79-91) Esta modificação no orçamento tem efeitos muito importantes, como aponta a tabela abaixo.

Tabela 4 - VARIAÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA TOTAL PREVISTA (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002-2007

Valores em percentuais *					
2002	2003	2004	2005	2006	2007
7,25	13,37	1,91	3,89	2,48	1,71

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Sistema SIGA Brasil

* Valores da receita total prevista não incluem receitas com o simples refinanciamento da dívida pública federal.

A segunda fonte para a ampliação da despesa total autorizada em todas as demais naturezas de gasto é a redução da categoria “Reserva de Contingência”. Criada pela Lei de Responsabilidade Fiscal para abrir no orçamento um montante prudencial que abrigasse a realização no exercício de despesas de natureza imprevisível, este item de gasto vem sistematicamente sendo regulado pelas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias de forma a contemplar um valor mínimo na elaboração do projeto de lei e um valor menor (tipicamente a metade do valor original) no autógrafo aprovado¹⁰². Na redução da Reserva de Contingência, encontram-se também recursos para a elevação da despesa total na peça orçamentária, e em particular a elevação do montante autorizado de investimentos.

Dentro deste quadro geral, as despesas de investimento com transportes rodoviários também sofrem modificações semelhantes. É este setor de atividade, de fato, aquele que concentra a maior parte da despesa com investimentos (como apontam os dados abaixo descritos, tanto no projeto do Executivo quanto na lei aprovada – embora tipicamente essa proporção caia (excetua-se apenas o ano de 2002), revelando a preferência dos parlamentares por outros segmentos para o investimento. Também o crescimento do investimento em transportes da lei aprovada em relação ao PLOA guarda correlação com aquele relativo aos investimentos em geral; esta relação todavia não é constante ou continuada, tendo havido elevações maiores em um ou em outro grupo a cada ano.

Tabela 5 - EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, 2002-2007

Valores em percentuais

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Proporção da despesa com investimentos sobre a despesa total	PLOA	16,88	21,28	18,63	20,19	24,51	28,32
	Autógrafo	17,56	18,40	16,27	23,56	19,65	22,79

¹⁰² O tratamento legal da Reserva de Contingência nos exercícios que estudamos é sintetizado na Tabela-Anexo 8, na Seção 6.2 do Anexo Estatístico.

Crescimento relativo dos investimentos em transportes rodoviários	66,49	66,79	38,04	117,33	18,83	36,15
Crescimento relativo da despesa total	60,03	92,91	58,09	86,22	48,23	69,17

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Em síntese, pode-se observar um aumento na participação relativa dos investimentos, e dentre estes dos investimentos em transportes, durante a tramitação legislativa do Orçamento. Este aumento tem por origem basicamente a utilização do mecanismo de reavaliação de receitas, elevando a despesa total prevista, bem como a redistribuição de parcela considerável dos recursos originalmente previstos na Reserva de Contingência do PLOA.

Isto equivale a dizer que não se pode inferir a preferência dos parlamentares por elevar com sua intervenção os investimentos em transportes rodoviários em detrimento dos demais setores de investimento (a exemplo de transportes ferroviários e hidroviários, saneamento, habitação, urbanismo, irrigação, etc.), o que não corresponde à afirmação de FIGUEIREDO & LIMONGI para o quinquênio anterior (2008, pp. 97-98): transporte rodoviário é a modalidade majoritária de investimentos tanto do Executivo (PLOA) quanto do Legislativo (Autógrafo), e não existe no período 2002-2007 uma indicação quantitativa de que o Legislativo teria dedicado às rodovias a maior proporção de sua alocação adicional de investimentos (Isto só terá ocorrido em 2002 - por muito escassa margem - e 2005).

Aqui também é preciso questionar outro pressuposto dos mesmos autores: o de que a concentração de alocações em transporte rodoviário seria um indicador de um comportamento não-localista ou não-paroquialista, porque “os principais programas beneficiados, como a construção e a remodelação de estradas, são bens públicos típicos” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 117). Ora, ainda que se possa admitir dentro de certos limites que estradas são bens públicos¹⁰³, o paroquialismo – tal como discutido teoricamente na seção 2.2.3 – não representa um *trade-off* entre bens públicos e privados, mas uma associação dos produtos do orçamento público (sejam eles bens públicos ou privados) a um determinado parlamentar com bases geográficas. Então, se um parlamentar aloca recursos a uma estrada (bem público) que passa em distrito cujo benefício quer obter, em função da localização no

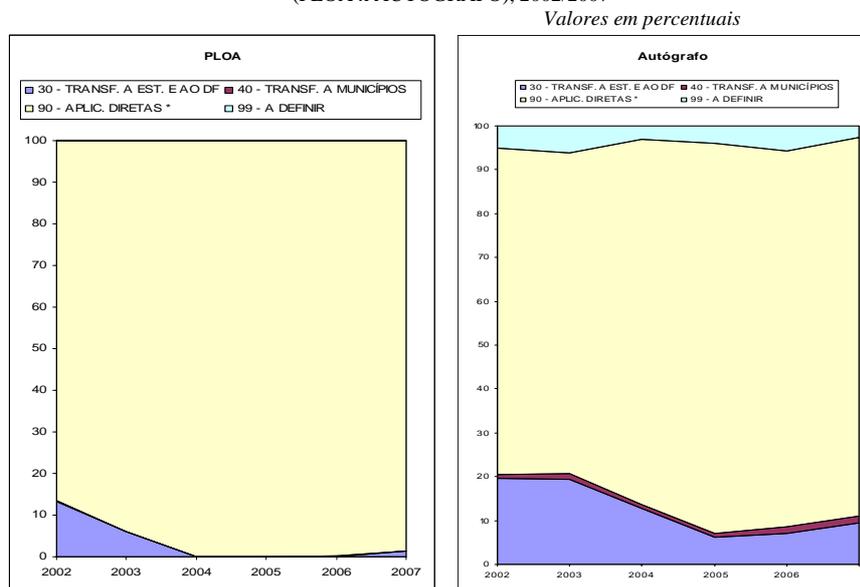
¹⁰³ Mais precisamente, bens públicos puros são aqueles cujo custo marginal para a oferta a qualquer indivíduo adicional é zero, e de cujo consumo, uma vez ofertados, é difícil ou impossível excluir qualquer indivíduo (STIGLITZ, 1999, p. 80). Dentro de certos limites quantitativos, a oferta de rodovias atende à primeira condição, e não atende à segunda (um pedágio pode ser materialmente instalado e executado). No entanto, a maioria dos bens e serviços proporcionados pelos Estados nacionais modernos não representa bens públicos puros mas encontra-se dentro de uma certa “escala” em função dessas duas características básicas. No caso de rodovias, portanto, é razoável adotar-se essa concepção mais elástica dos autores de bens públicos como aqueles que beneficiam os interesses de uma coletividade mais ampla e cujo custeio cabe legitimamente ao orçamento público.

mencionado distrito e em detrimento de outra estrada em outro local, está agindo de acordo com o padrão paroquialista – ainda que esteja votando em favor de um bem público.

Outra distribuição relevante dos números agregados do orçamento de transportes rodoviários refere-se à modalidade de aplicação, ou seja, a indicação da responsabilidade pela aplicação dos recursos. Como o gráfico abaixo deixa claro, existe uma tendência dos parlamentares a reduzir, no investimento em transportes rodoviários, a parcela de projetos para a qual o orçamento indica dever ser executado diretamente pelo próprio governo federal (modalidade 90), ampliando em troca a parcela voltada para convênios com Estados e Municípios (modalidades 30 e 40), ou mesmo a modalidade “A definir” que não faz qualquer apreciação sobre o ente que virá a executar a despesa¹⁰⁴ De fato, as propostas orçamentárias do Executivo contêm uma proporção de no mínimo 86% de despesas na modalidade 90, enquanto os Autógrafos reduzem esta proporção para valores entre 74 % e 89 %, ampliando de forma proporcional a participação das modalidades de execução via Estados e Municípios e chegando a introduzir a modalidade “99” em níveis não desprezíveis (entre 3 % e 6 %).

¹⁰⁴ Fique claro que a “modalidade de aplicação” não significa uma definição de gasto em competências estaduais ou municipais: normativamente, o gasto da União em transportes rodoviários somente poderá ser executado em benefício de estradas federais. Ainda que possa ser questionada a observância integral deste princípio em todos os projetos, derivado da enumeração constitucional das competências de cada ente da federação (ou seja, ainda que se possam suscitar eventuais dotações que destinem recursos a rodovias não-federais), a indicação de modalidade de aplicação distinta da 90 significa formalmente apenas que as obras nas rodovias federais serão executadas por Estados e Municípios mediante repasse da União instrumentalizado por convênios (ou, no caso da modalidade 99, que esta responsabilidade pela execução ainda não está definida).

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



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Estes dados respaldam as ponderações de BEZERRA (1999, p. 78) no sentido de que a alocação entre modalidades de aplicação representa um indício de ações paroquiais. A especificação apriorística de que os gastos federais, aplicados em bens federais, sejam executados por meio de convênios com entes subnacionais quando existem os órgãos federais encarregados da execução direta - ou mesmo a modificação da responsabilidade pela execução para uma “indefinida” – não parece guardar qualquer vinculação ao conteúdo material da execução da despesa, mas tão somente o de materializar o interesse de incrementar a importância e as atribuições das instâncias subnacionais componentes da rede de relações políticas a que se vincula o parlamentar. A desvinculação dessa decisão alocativa das condições específicas de cada projeto, e sua associação com os pressupostos paroquialistas da “identificação” entre uma determinada obra e um parlamentar que a “promoveu”, fica ainda mais evidente quando se verifica que a modalidade de aplicação de uma determinada dotação não é vinculante para o Poder Executivo: ou seja, a modalidade de aplicação da dotação que consta da lei orçamentária pode ser modificada mediante simples ato administrativo do Poder Executivo. Para quê, então, estabelecer em lei a modalidade, se esta não tem efeito vinculante sobre o executor? A única hipótese plausível é o interesse parlamentar em associar nominalmente (isto é, no discurso político) a emenda (e portanto o nome do parlamentar) à ampliação do papel do Estado ou município, fortalecendo a

associação pública entre a ação do parlamentar e o “fortalecimento” do ente subnacional vinculado à respectiva rede política, bem como de possíveis redes estratégicas para sua reeleição ou pretensão a cargos no Executivo subnacional. As próprias regras formais estabelecidas a cada ano para essa alteração¹⁰⁵ apontam que as poucas restrições impostas pelo Parlamento a estas modificações em alguns exercícios são exatamente no sentido de dificultar que a execução definida pelo Congresso como de responsabilidade de Estados e Municípios seja transformada por ato do Executivo em execução direta pela União.

3.2) As preferências alocativas do Executivo e do Legislativo – aproximação a partir da distribuição dos projetos entre o PLOA e o Autógrafo

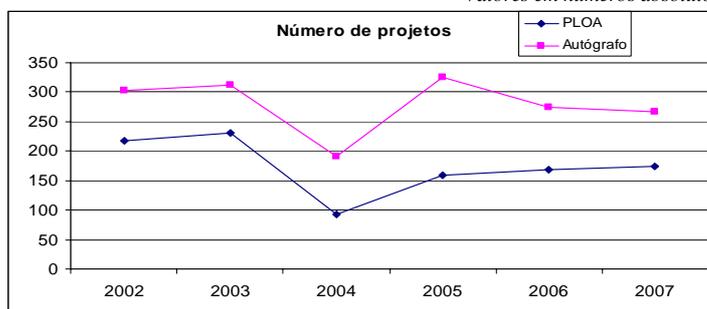
Passamos agora ao essencial de nossa análise: o exame dos valores dos projetos de transportes rodoviários, no PLOA e no autógrafo. Iniciamos pela visão comparativa das duas carteiras de projetos, sem qualquer alteração ou modificação em relação aos conjuntos de dados originais (exceto pelo deflacionamento já descrito no início deste capítulo).

Começamos pelo número de projetos de investimento proposto pelo Executivo e aquele fornecido pelo Congresso, visualizados no gráfico 2 abaixo. Aqui percebemos que o Congresso incorpora à autorização de despesa, em todos os anos e em proporção considerável, um grande número de projetos novos, não contemplados na proposta do Executivo. Tais projetos poderão ser até parcialmente coincidentes com os do PLOA (por exemplo, a especificação de um trecho específico de uma rodovia que teria recebido uma descrição mais abrangente do Executivo¹⁰⁶), mas significam algum tipo de diferenciação no gasto autorizado (de outra forma, não haveria razão – quaisquer que sejam as hipóteses de motivação - para que fossem feitas as emendas parlamentares para modificar o projeto original).

¹⁰⁵ As alterações da Modalidade de Aplicação na execução do orçamento são reguladas pelas leis de diretrizes orçamentárias a cada ano, e encontram-se resumidas na Tabela - Anexo 9, constante da Seção 6.2 do Anexo Estatístico.

Gráfico 2- NÚMERO DE PROJETOS (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002/2007

Valores em números absolutos



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

De igual modo, e como vimos na discussão das macro-alocações, os valores totais dos projetos sofrem uma elevação considerável entre o PLOA e o Autógrafo, indicando que o Congresso autoriza sistematicamente para o investimento em transportes um valor total significativamente maior do que o valor que constava da proposta do Executivo.

Estas constatações iniciais refutam com ênfase algumas proposições da literatura que questiona a existência do paroquialismo. FIGUEIREDO & LIMONGI (2008 pp. 130-131) afirmam inicialmente que “os programas e atividades passíveis de receber recursos por meio dessas emendas são definidos previamente. Não é possível alocar recursos a programas ou atividades não previstos pelo governo em sua proposta original”. Ora, os dados confirmam que não só não existe vedação para que isto ocorra, mas que o acréscimo de novos programas e projetos é uma das características mais marcantes da elaboração do orçamento de transportes rodoviários¹⁰⁷.

Estes autores também sustentam posição de mais fôlego: os programas privilegiados por Executivo e Legislativo são os mesmos. “As agendas são complementares”, e “ao liberar as verbas definidas por meio de emendas individuais, o Executivo estaria executando sua própria agenda, à qual parte dos legisladores estaria associada politicamente” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, pp. 151-152).¹⁰⁸ Ora, estas afirmações não podem ser tomadas em sua literalidade, ao menos no setor de transporte rodoviário: os dados são taxativos em mostrar que o Legislativo aloca recursos para obras distintas das do Executivo. Caso as obras fossem

¹⁰⁶ Por exemplo, o PLOA pode contemplar um projeto para asfaltamento de uma rodovia federal entre as cidades “A” e “C”, entre as quais acha-se, às margens da rodovia, a cidade “B”; o novo projeto saído de uma emenda parlamentar pode especificar que o asfaltamento autorizado será de “A” até “B”.

¹⁰⁷ Como vimos na seção 2.4.2, estas afirmações de Figueiredo e Limongi são também diretamente contraditadas por BEZERRA (1009, p. 78) para o período 1992-1995.

¹⁰⁸ Esta lógica foi discutida em detalhe na seção 2.3.2.

as mesmas, ou se as modificações pretendidas pelos parlamentares – a exemplo da especificação de um subtrecho de uma estrada maior, como acima descrevemos - pudessem ser obtidas por esse mecanismo de coordenação “horizontal” entre Poderes, não haveria necessidade de incluir novos projetos, muito menos nas elevadas proporções em que estes são trazidos à peça orçamentária pelo Congresso.

Uma versão “mais fraca” dessa hipótese seria a de considerar que as agendas complementares representariam simplesmente diferentes escalas de regionalização: o Executivo definiria dotações de abrangência “nacional”, “regional” ou “estadual”, enquanto o parlamentar apenas especificaria o município de origem do mencionado gasto¹⁰⁹. Ora, no setor de transportes rodoviários, isto simplesmente não tem sentido material: vimos que o rol das obras vem bastante individualizado na proposta orçamentária (com o trecho rodoviário em que se realizam as obras, especificando no mínimo a estrada federal e o Estado a que corresponde o trecho). Portanto, ao contrário do exemplo mencionado pelos autores (o aparelhamento de unidades do Sistema Único de Saúde), o asfaltamento de uma rodovia federal no trecho que corta um determinado Estado é diferente do seu asfaltamento em apenas um município; as obras são quantitativa e qualitativamente distintas como projeto e como gasto – isto considerando apenas o caso de especificação de parcelas menores de obras, que representa apenas uma parte dos novos projetos introduzidos pelo Congresso. Portanto, mesmo esta interpretação mais “fraca” da coincidência de agendas (a emenda parlamentar como um direcionamento geográfico de uma política pública mais geral) não se sustenta no setor considerado¹¹⁰ - ou, para o efeito, em qualquer setor que possua as características de especificidade dos objetos de gasto, como os que contemplem obras de infra-estrutura física como transportes ou energia.

A afirmação ainda poderia ser levada a um nível mais “qualitativo”, por uma especificação mais geral do que venha a ser “agendas complementares” (por exemplo, definido que obras no mesmo modal rodoviário na mesma área geográfica “pertenceriam à mesma agenda” por alguma similaridade de objetivos), mas isto exigiria uma análise do

¹⁰⁹ Esta lógica já foi discutida em detalhe na seção 2.3.2, e é defendida tanto por FIGUEIREDO & LIMONGI (2008, pp. 126-127) quanto por REZENDE *et alii* (2003, pp. 73-74).

¹¹⁰ Sem sequer considerar a autêntica platitude de que poucas coisas poderiam inserir-se mais coerentemente em todas as hipóteses de motivação paroquialista do que um direcionamento geográfico de uma política pública mais geral, ou como colocam literalmente os autores, “[...] o Executivo e as emendas coletivas e institucionais privilegiaram o subtítulo ‘nacional’, ou ‘no estado de...’, os parlamentares que emendaram individualmente o orçamento em geral definiram uma cidade específica.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p. 128).

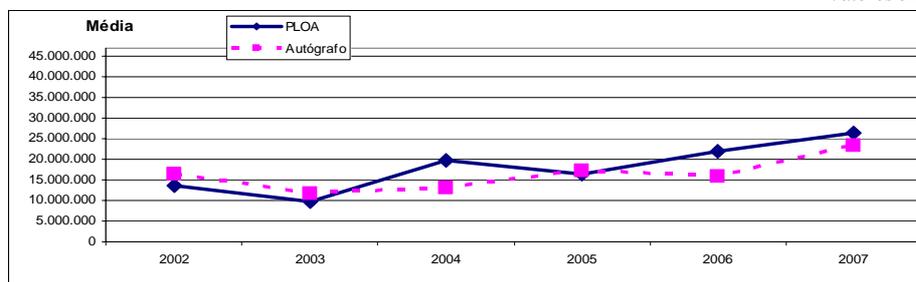
mérito de cada projeto ou grupo de projetos, alinhando quais são as obras “complementares” ou “do mesmo item de agenda”. Esta abertura para o conteúdo material de cada projeto alocado, no entanto, não é encontrada nos mencionados autores.

Portanto, não vemos nenhum suporte nos dados para afirmar qualquer “coincidência de agendas” entre Executivo e Legislativo nos projetos de transporte rodoviário. Naturalmente, não se pode alegar também que são opostas, na medida em que a proposta do Executivo permanece em grau substancial. Ou seja, o máximo que se pode dizer com os dados examinados é que são diferentes, com pontos de coincidência e divergência entre ambos os poderes - o que de per si refuta a idéia da coincidência de agendas.

Quanto à distribuição dos valores dos projetos, a primeira observação que fica clara nos gráficos abaixo é a de que os valores originais mostram uma elevada dispersão, sugerindo uma heterogeneidade dos projetos a serem financiados (ou, mais precisamente, uma heterogeneidade da alocação de recursos a cada projeto). Dispersão, aqui, entende-se primeiro no sentido estatístico, com o desvio-padrão populacional igual ou superior à média e coeficientes de variação superiores a cem por cento. Em termos alocativos, esta dispersão estatística significa que a carteira de projetos do orçamento é dividida em muitos grupos de projetos, com um número significativo em cada um, de tamanhos muito heterogêneos (alguns muito grandes, outros médios e outros muito pequenos. As médias observadas são refletidas no gráfico 3 abaixo, sendo que o desvio-padrão alcança em todos os anos valores superiores à própria média.

Gráfico 3 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS (PLOA x AUTÓGRAFO), 2002/2007

Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

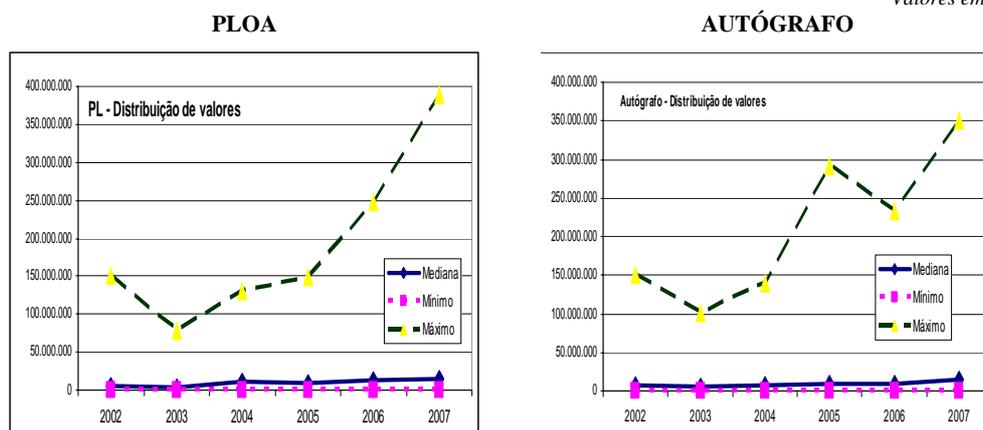
Em seguida, há que notar o ponto talvez mais significativo: média e desvio-padrão dos valores do PLOA e do autógrafo não diferem significativamente. Ao contrário, os valores médios do autógrafo são superiores em 2002, 2003 e 2005, e apresentam apenas uma pequena

diferença relativa em 2006 e 2007 (a exceção é uma diferença um pouco maior de 33 % em 2004). Isto torna difícil, à primeira vista, o argumento segundo o qual o Congresso fragmentaria os projetos do Executivo para inserir obras de pequeno valor, forte componente da visão paroquialista.

Numa análise mais fina da dispersão dos dados, verifica-se a existência de uma fortíssima concentração dos valores dos projetos em limites inferiores¹¹¹. O gráfico abaixo deixa clara a influência de um número menor de projetos de maior valor sobre as estatísticas do conjunto de dados: a mediana encontra-se em patamar muito baixo, completamente desproporcional aos valores mais elevados dos dados, tanto para os projetos recebidos do Executivo quanto para aqueles aprovados ao final do processo orçamentário.

Gráfico 4 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

De fato, um exame do histograma dos valores dos projetos (na Seção 6.3 do anexo Estatístico) virá a confirmar que existem alguns poucos projetos de valor relativo muito maior, ao lado de uma freqüência muito mais alta de projetos com valores bastante menores. Por tais razões, a análise do comportamento parlamentar na alocação de recursos tende a mostrar-se distorcida ao se visualizar o quadro total, pois um pequeno número de projetos de valor muito mais alto tem peso muito maior na caracterização agregada dos dados do que o peso que tem a maioria dos projetos que recebeu a atenção parlamentar. Este é um caso típico, em análise exploratória de dados, da presença de *outliers*.

Por estas razões, devemos recorrer a análises mais finas da distribuição para extrair conclusões, ainda que tentativas. Na seção seguinte, apresentamos os dados agrupados em

dois grandes blocos em função do porte. Logo em seguida, realizamos a apresentação de todo o conjunto de projetos com a eliminação dos *outliers*, para visualizar a alocação orçamentária no Congresso na sua fração mais típica.

3.3) “Entre a paróquia e a nação”¹¹²: agrupamento dos projetos em “pequenos” e “grandes”

A análise da frequência da distribuição dos dados mediante histogramas¹¹³ demonstra a formação de dois perfis claros de distribuição dos valores: aqueles de menor valor e os de valores maiores. Estabelecemos o “corte” entre esses dois grandes grupos em R\$ 8.000.000, para fins de uma primeira aproximação¹¹⁴.

Esta desagregação aprofunda alguns padrões sugeridos no conjunto global, sumarizados na tabela abaixo, que contém a variação percentual das principais estatísticas dos dois grupos entre os valores do PLOA e os finais do Autógrafo.

Tabela 6 – DIFERENÇA PERCENTUAL DAS ESTATÍSTICAS (AUTÓGRAFO EM RELAÇÃO AO PLOA), SEGMENTADOS OS PROJETOS EM DOIS GRANDES GRUPOS EM FUNÇÃO DO PORTE (2002/2007)¹¹⁵

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

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Aqui vemos que, no grupo de projetos inferiores a R\$ 8.000.000, a média dos projetos aprovados pelo Congresso é sistematicamente inferior àquela dos projetos trazidos pelo

¹¹¹ Ou, dito de outra maneira, a média é significativamente superior à mediana.

¹¹² O título desta seção parafraseia a idéia original de AMORIM NETO & SANTOS (2002) na designação da controvérsia paroquialista.

¹¹³ Seção 6.3 do Anexo Estatístico.

¹¹⁴ Este critério de corte tem origem na percepção visual da “aderência” das curvas do histograma geral, sem uma metodologia de cálculo específica. Tendo em vista o caráter exploratório da presente pesquisa e o fato de que os dois grupos cobrem toda a amplitude dos dados, este critério de desagregação tem tanta razoabilidade quanto qualquer outro. Os dados relativos a esta seção encontram-se descritos em detalhe na seção 6.6 do Anexo Estatístico.

Executivo no PLOA até este valor (em proporções significativas entre 16 % e até 37 %), indicando uma maior fragmentação dos valores alocados. O desvio-padrão, já alto no PLOA, é bastante superior no autógrafo, refletindo uma variabilidade maior dos valores na carteira final aprovada. Em palavras simples: os projetos do Executivo vêm fragmentados ao Congresso, e saem ainda mais fragmentados. Verifica-se ainda uma forte ampliação dos valores totais nessa faixa, bem como uma autêntica “explosão” do número de projetos, deixando claro que o Congresso promove a inclusão de projetos preferencialmente nos estratos inferiores de valores. Já na parcela dos projetos superiores a este valor, as médias alternam-se entre um discreto aumento (indicativo de uma ação concentradora de recursos no Legislativo) e reduções contidas (oscilando entre 6 % e 19 %), o que resulta em um quadro de muito menor fragmentação. A trajetória do desvio-padrão é bem mais instável, confirmando a extrema dispersão dos projetos dessa faixa. Aqui também eleva-se o valor total e o número de projetos, embora em menor proporção. Isto tem grande correspondência com o argumento paroquialista, na medida em que este enfatiza a dispersão da alocação parlamentar em um número maior de obras que atinja mais distritos de menor abrangência, que permitam maior visibilidade à ligação entre a imagem do parlamentar e a obra específica.

A tabela deixa clara, portanto, a preferência marcante do Congresso por inserir projetos de menor valor no orçamento, e por alocar um valor médio menor a estes projetos do que aqueles originalmente recebidos do Executivo. Isto é consistente com as hipóteses de fragmentação de valores – e conseqüentemente de dispersão geográfica, por força da própria natureza das obras em transporte rodoviário – avançadas por todos os autores que vêm a lógica paroquialista como predominante, resenhados na seção 2.4.1.

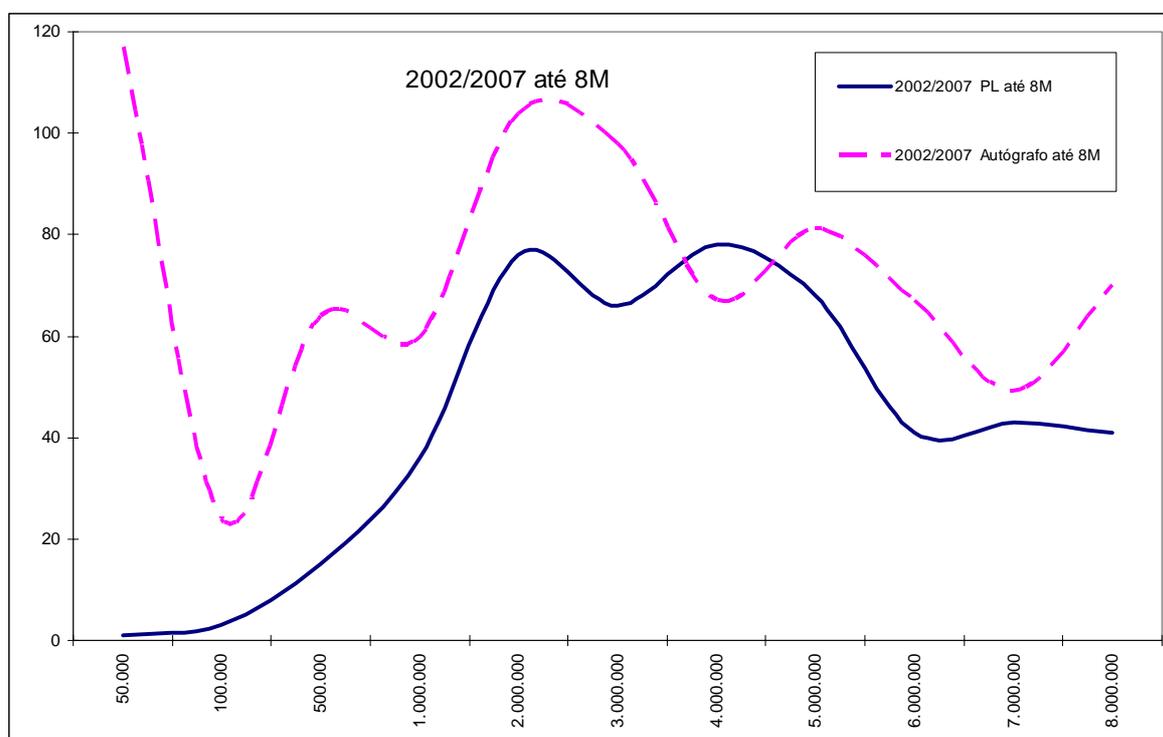
No entanto, esta é uma visão relativa: o Congresso não recebe uma carteira de projetos de grande porte e fragmenta esta carteira em muitos projetos. Ao contrário, recebe projetos majoritariamente de valores pequenos e médios (com alguns *outliers* de muito grande porte), e apenas aprofunda este perfil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

¹¹⁵ Esta Tabela 6 contém a variação relativa entre a estatística do PLOA e a do Autógrafo. Por exemplo, os valores de média correspondem à fórmula (Média Autógrafo – Média PLOA)/Média PLOA * 100 %.

Sigamos observando os dados mais de perto. A análise gráfica ajuda a perceber tendências específicas nos dois grupos de projetos, através dos histogramas dos respectivos valores. Para apresentar este comportamento, foram somadas num único gráfico as frequências dos valores dos projetos de cada faixa de valor em todos os anos examinados (2002 a 2007)¹¹⁶, permitindo uma visão geral do comportamento alocativo do Congresso ao longo de todo o período, independentemente de flutuações pontuais de um ano a outro.

Gráfico 5 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, INFERIORES A R\$ 8 M (PERÍODO ACUMULADO 2002/2007)

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



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

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

¹¹⁶ O histograma aqui apresentado consolida os dados de todos os exercícios (2002 a 2007) num único gráfico. A Seção 6.6 do Anexo

projetos nas faixas de valores imediatamente inferiores àquelas onde o próprio PLOA concentrava a sua distribuição.

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

Em seguida, constata-se nitidamente a existência de “picos” no Autógrafo na faixa inferior a cem mil reais, inexistindo projetos desse valor no PLOA. Portanto, é indiscutível que o Legislativo insere no orçamento um número muito maior de projetos de valor fracionário do que aqueles que vêm do Executivo – o que, em se tratando de projetos de transporte rodoviário, sugere que o Legislativo insere dotações orçamentárias que não correspondem ao porte de qualquer trecho ou segmento significativo¹¹⁷, representando tão somente “janelas orçamentárias” (dotações orçamentárias com valores simbólicos ou irrealis) em grande quantidade.

Neste sentido, os dados não suportam de forma alguma a afirmação de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008, p. 121) de que “não são aceitas emendas individuais destinadas a aportar recursos para o programa *transporte rodoviário*”, pois há que “impedir que emendas individuais sejam usadas como ‘janelas orçamentárias’, isto é, apenas dar início a obras que o governo será forçado (ou induzido) a concluir nos anos seguintes”. Ao contrário, o que se vê são números sistematicamente altos de ações na lei orçamentária que são introduzidos pelo Congresso e não podem ser considerados senão como “janelas”. Isto é uma refutação direta do corolário implícito do raciocínio acima exposto (o de que não haveria “janelas” por estarem estas vedadas¹¹⁸), e indiretamente de seu pressuposto explícito, o de que não haveria emendas individuais em transporte rodoviário: ora, se as emendas coletivas de bancada ou comissão não têm limites de valor (e sim um número máximo de emendas a serem

Estatístico traz os histogramas individualizados por cada exercício..

¹¹⁷ Dada a absoluta insuficiência desses recursos para a realização de qualquer etapa de obra rodoviária

¹¹⁸ Premissa que, como apontamos na seção 2.4.2, também é factualmente incorreta, pois as janelas só foram formalmente proibidas (e de forma oblíqua) em dezembro de 2006.

apresentadas), qual o interesse de seus subscritores em atribuir-lhes valores ínfimos e caracterizá-las como “janelas” ? Desta forma, é pouco plausível que todas as “janelas” evidenciadas sistematicamente em todos os anos estudados correspondam a emendas coletivas que não estariam sujeitas a este tipo de restrição pelo valor, sendo ao contrário provável que correspondam em uma parte não-desprezível a emendas individuais que, estas sim, precisam atender a limites globais mais restritos. Ao contrário, em todos os exercícios do período examinado houve a apresentação de numerosas emendas individuais com valor médio reduzido, indicando exatamente a intenção de abrir “janelas” (conforme Tabela – Alexo 7, na Seção 6.2 do Anexo Estatístico).

A distribuição observada reforça então a noção de que o perfil alocativo do Congresso – com a exceção já comentada da preferência por “janelas” de uma parcela dos parlamentares – não difere em essência do formato alocativo do Poder Executivo, o que pode indicar que a carteira dos projetos privilegiados pelos parlamentares tem características de distribuição interna análogas às do Poder Executivo. Verifica-se aqui uma aparente contradição: esta constatação é consistente com visão mais geral de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) de “agendas transversais” ou “complementares” sustentadas pelo mesmo grupo no Executivo e no Legislativo, que por sua vez foi refutada nas observações imediatamente anteriores. Por outro lado, uma outra interpretação coerente desses dados¹¹⁹ seria a de que existe um estoque limitado de possíveis projetos rodoviários, delimitado em primeiro lugar pela própria definição das rodovias federais, que é dada por lei¹²⁰; também são limitados os projetos que têm potencial para serem executados, na medida em que devem estar ao menos esboçados concretamente para que possam sair do papel¹²¹. Portanto, não existe uma possibilidade irrestrita de proposição parlamentar de projetos de investimento, mas ao contrário um estoque finito de intervenções materialmente possíveis a serem defendidas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, o que favorece que suas curvas sejam próximas na forma. Em termos da hipótese teórica da convergência de agendas, a semelhança das curvas pode ser interpretada em função da inviabilidade material de estabelecimento de uma agenda de

¹¹⁹ Não mutuamente excludente em relação às “agendas complementares”.

¹²⁰ Especificamente, o Plano Nacional de Viação e suas atualizações (BRASIL, 1973)

¹²¹ Ou seja, uma dotação orçamentária que corresponda a um trecho rodoviário para o qual não haja qualquer projeto (nem sequer como esboço), elaborado quer pelo Executivo, quer por agências estaduais interessadas, quer mesmo por empreiteiras interessadas em um eventual contrato, não terá como ser transformada em obra, minimizando-se o potencial de benefícios políticos que o parlamentar poderia dela extrair.

política pública pelo Legislativo que seja senão incrementalmente distinta daquela do Executivo.

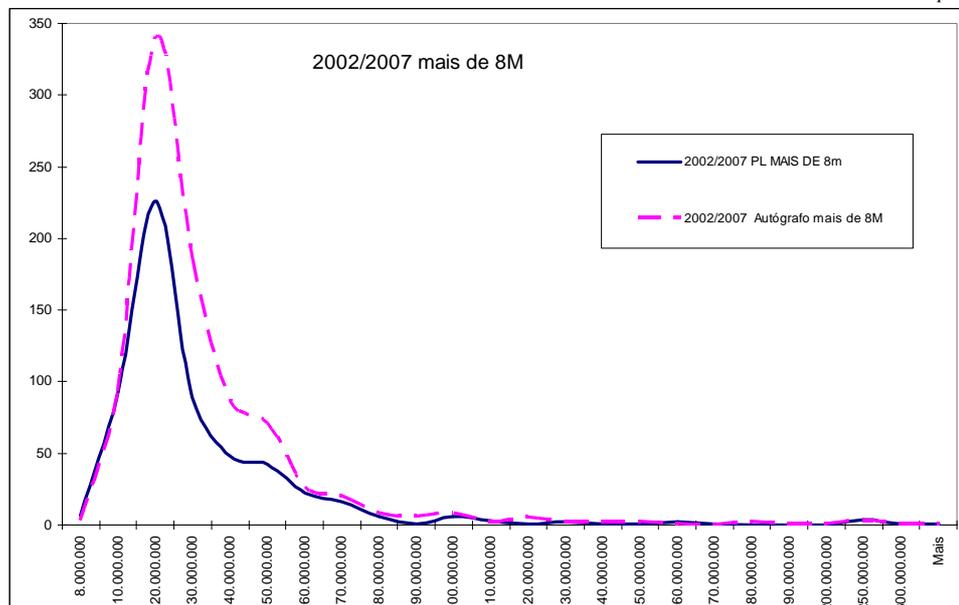
No entanto, o “deslocamento à esquerda” mostra claramente a tendência de fragmentação relativa na tramitação parlamentar, uma vez que os projetos recebidos do Executivo têm seu valor parcialmente reduzido para a realocação nos demais projetos inseridos pelo Congresso (este ponto será discutido em detalhe na seção 3.1.4 adiante). Verifica-se um movimento inequívoco de redistribuição dos recursos do Executivo entre os novos projetos inseridos, o que corresponde da forma mais direta possível às hipóteses paroquialistas: o conjunto de parlamentares recebe uma carteira de obras e retira recursos dessas obras (além dos que acrescenta ao montante total) para introduzir alocações que favorece. Estas alocações novas, aliás, correspondem a projetos de valores menores que os valores iniciais, denotando não só uma fragmentação de recursos (portanto, como reiteradamente apontado neste trabalho, uma dispersão geográfica), mas também uma distribuição em favor de obras menores¹²². Esta interpretação é totalmente coerente com a visão de que o parlamentar deseja associar-se individualmente a obras específicas em seu distrito, “repartindo” o orçamento na maior proporção possível em obras menores que possam ser individualizadas em localidades de seu interesse pessoal (o que seria inclusive difícil de fazer para um projeto de grande vulto que atingisse uma população maior, para cuja associação à sua imagem muitos parlamentares concorreriam).

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

¹²² Ainda que a distribuição interna (formato da curva do histograma) dessa nova carteira de obras menores “espelhe” em grandes linhas a distribuição original.

Gráfico 6 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, MAIORES QUE R\$ 8M (PERÍODO ACUMULADO 2002/2007)

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



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Este segundo *cluster* de dados suscita também desdobramentos sugestivos. Por um lado, a inexistência do “deslocamento lateral”, apontando para um leque de projetos promovido pelo Congresso muito similar àquele trazido do Executivo. Isto não decorre, como se verá na seção 3.1.4, de um comportamento de simplesmente elevar os valores do PLOA: ao contrário, aumentos e reduções dos projetos recebidos são muito mais pronunciados que entre os projetos menores, o que indica fortes preferências alocativas próprias do Congresso. O resultado – aparentemente paradoxal – de um perfil igual de curvas tem de ser explicado por outros fatores. Entre os candidatos, temos o aprofundamento da limitação do estoque de projetos possíveis na medida em que estes se tornam maiores e mais complexos¹²³. Temos por outro lado a possibilidade – não desprezível - de que existam outros *stakeholders* relevantes nos projetos maiores: governos estaduais, grandes empresas de construção, proprietários de terrenos urbanos caros a desapropriar, ou a cúpula dirigente do Executivo. Neste ponto, está em jogo não apenas o interesse do parlamentar individual, mas o de outros poderosos agentes de negociação política: o *output* do processo decisório tende a refletir também estas

¹²³ Encontrar vários projetos passíveis de implantação para pavimentar pequenos trechos entre cidades do interior para escolher é provavelmente mais fácil que encontrar o mesmo número de grandes projetos de intervenção viária de grande porte (conjuntos de viadutos; contornos e transposições metropolitanas; transposição de grandes obstáculos como rios ou montanhas).

intervenções – o *logrolling*¹²⁴ passa a ser mais complexo, pois o que está em jogo é mais significativo que alguns poucos quilômetros de pavimentação. Outra possibilidade, esta já antevista na literatura, é o desejo do parlamentar de distribuir emendas – e aqui a lógica é a mesma tanto para emendas individuais quanto para coletivas - entre o maior número de projetos possíveis para reduzir o risco de não ter dotações de seu interesse executadas. (LIMA & MIRANDA, 2006, p. 355, como apontado na Seção 2.4.1 acima.). Todas estas possibilidades se vêm reforçadas pela diferenciação observada entre o comportamento dos gráficos para os valores até R\$ 30 milhões e para os valores superiores: todos os raciocínios anteriores são mais intensos para um projeto trezentos milhões do que seriam para um de apenas vinte milhões de reais.

É claro que estas observações são apenas hipóteses lançadas para descrever os motivos da configuração de valores constatada, que aqui não se pode testar. No entanto, a constatação surge inequívoca quanto à clivagem entre os perfis de distribuição de PLOA e autógrafo estabelecida em torno do valor do projeto: diferem significativamente as relações entre um e outro para valores menores (com o limite de corte aqui fixado em R\$ 8 milhões para efeito ilustrativo) e para valores mais significativos, o que claramente problematiza a questão do impacto do valor de um projeto sobre o interesse parlamentar no mesmo dentro do processo decisório orçamentário.

3.4) O que é “comportamento típico” parlamentar ? Um exercício de desconsideração dos *outliers*

Outra forma de visualizar de forma mais precisa o núcleo mais freqüente de intervenções do Congresso é a eliminação dos valores dissonantes em relação aos demais. Para isto, recorreremos à metodologia de Tukey de identificação de *outliers*¹²⁵, gerando um novo conjunto de dados em que estivessem ausentes aqueles valores que, comparativamente ao número mais freqüente de projetos, pudessem ocultar os comportamentos e padrões mais

¹²⁴ Aqui entendido como o processo de barganha recíproca, nos termos discutidos na Seção 2.2.2.

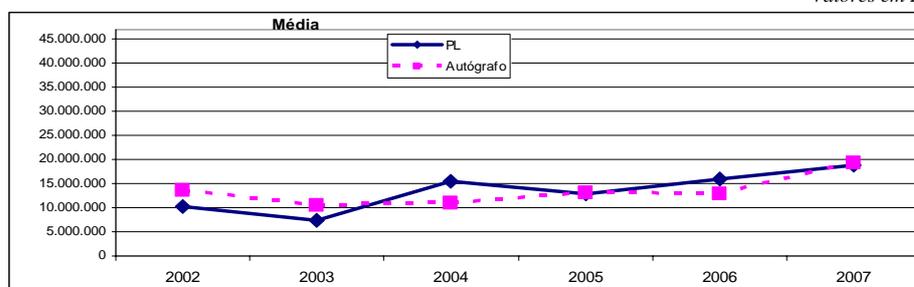
¹²⁵ TUKEY (1977, pp. 43-44); GUTIÉRREZ & CINTAS (2004, p. 23).

comuns¹²⁶. Em termos do comportamento parlamentar, buscamos focar a análise naqueles padrões de realocação mais comuns à maioria dos parlamentares.

As medidas de dispersão decrescem sistematicamente – por construção - em relação ao conjunto original, mas ainda persistem elevadas: desvios-padrão ainda superiores às próprias médias, resultando em coeficientes de variação entre 82 % e 115 % no PLOA e 90 a 118 % no Autógrafo (indicando uma elevação da variabilidade do tamanho dos projetos ao longo da tramitação parlamentar); neste conjunto sem *outliers*, as médias são significativamente menores e os desvios-padrão diminuem em muito menor proporção – também por construção.

Gráfico 7- MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS (2002/2007), DESCONSIDERADOS OS *OUTLIERS*

Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

A supressão dos *outliers* aponta que a média e desvio-padrão dos valores do PLOA e do autógrafo têm um perfil semelhante de relação entre si ao longo do tempo, quando comparado com a situação anterior¹²⁷. E este perfil aponta a que média e o desvio-padrão do Autógrafo oscilam entre valores superiores ao do PLOA (2002, 2003), valores inferiores (2004 e 2006) e montantes muito próximos (2005 e 2007).

Tabela 7- VARIAÇÃO PERCENTUAL DA MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS (PLOA x AUTÓGRAFO, 2002/2007), DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*

Valores em percentuais

2002	2003	2004	2005	2006	2007
32,68	41,53	-29,66	2,21	-19,46	3,74

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

¹²⁶ Os dados relativos a esta seção encontram-se descritos em detalhe na seção 6.4 do Anexo Estatístico. Observe-se que nesta supressão dos *outliers*, o número de projetos decresceu não mais de 5 % em todos os anos (exceto no PLOA de 2006, quando a diminuição aproximou-se de 6 %), enquanto o valor total dos projetos terminou reduzido em proporções entre 13 % e quase 32 % (números sintetizados na tabela abaixo). Desta forma, reforça-se a percepção de que os projetos remanescentes representam adequadamente o comportamento alocativo da maioria dos parlamentares intervenientes no processo orçamentário. Os dados desagregados da variação do número de projetos em função da supressão dos *outliers* estão na Tabela – Anexo 13 na mencionada Seção 6.4 do Anexo.

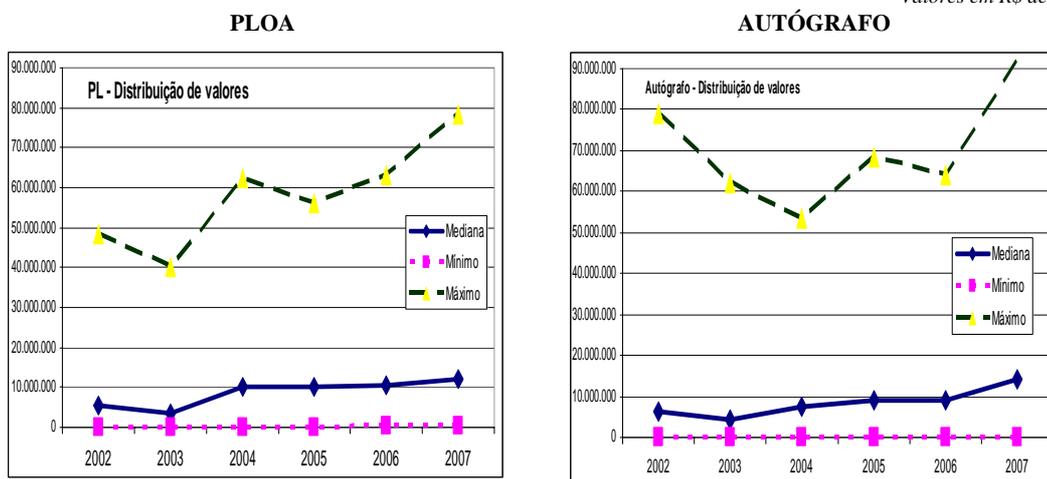
¹²⁷ Embora a variação percentual seja maior, ela tem como divisor uma média consideravelmente reduzida.

Aprofundando no sentido da dispersão dos dados, persiste a fortíssima concentração dos valores dos projetos em limites inferiores¹²⁸, ainda que os limites superiores tenham sido fortemente reduzidos. O gráfico abaixo ainda põe de relevo a divisão entre um número menor de projetos de maior valor e uma concentração de projetos mais numerosos e de menor valor: a mediana encontra-se em patamar ainda baixo, desproporcional aos valores mais elevados dos dados, tanto para os projetos recebidos do Executivo quanto para aqueles aprovados ao final do processo orçamentário. Portanto, aqui também não se percebe alteração significativa que pudesse denotar que o Congresso devolve à sanção projetos – avaliados pela estatísticas descritivas de seu conjunto - mais fragmentados em seus valores que os a ele propostos. Novamente, observa-se uma discrepância entre as conclusões retiradas apenas das sínteses estatísticas descritivas e aquelas oriundas de outras técnicas exploratórias.

Portanto, as características dos dois conjuntos de dados no que se refere à sua comparação não se alteram em função da exclusão de *outliers*. Esta questão virá a ser discutida de forma mais extensa na seção 3.2 adiante.

Gráfico 8 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERADOS OS *OUTLIERS*

Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

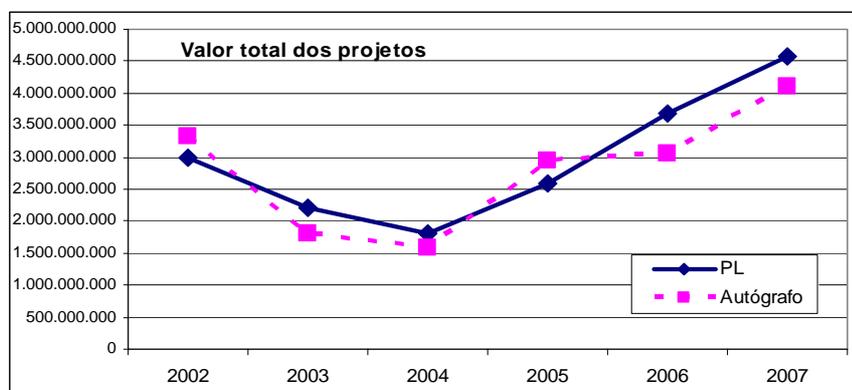
¹²⁸ Ou, dito por meio de outros indicadores, a média é significativamente superior à mediana e o coeficiente de assimetria (momento de ordem 3) é bastante superior a 1. Na análise comparativa com o gráfico equivalente da seção anterior, atente-se para o fato de que o limite superior lá é fixado em 400.000.00 (quatrocentos milhões), enquanto nesta é de 90.000.000 (noventa milhões)

3.5) Competição ou cooperação ? A modificação pelo Congresso dos projetos contidos no PLOA

O segundo foco de nosso exame empírico é a transformação sofrida pelos projetos que ingressaram no Congresso propostos pelo Executivo no PLOA ao longo da tramitação parlamentar¹²⁹. Evidentemente, o número de projetos é o mesmo no PLOA e no Autógrafo. Já o valor total desses projetos é inferior no Autógrafo em 2003, 2004, 2006 e 2007, indicando que uma parte considerável do valor dos projetos originais é realocada pelo Congresso. Este raciocínio agregado já revela que o Congresso não apenas utiliza para os novos projetos que introduz os recursos adicionais que elevam o valor global dos investimentos, mas também reutiliza parte considerável dos valores já alocados em investimentos em transportes rodoviários no PLOA para suprir os projetos de sua iniciativa.

Gráfico 9- SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA (2002/2007)

Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Entrando a considerar os valores dos projetos, e tendo presente a dispersão já observada na seção 3.1.2, verificamos que a média dos valores ao Autógrafo segue de perto a média original do PLOA em todos os exercícios, dela não se afastando mais de vinte por cento, o mesmo ocorrendo com o desvio-padrão (com a notável exceção de 2005, que teve uma elevação de 72 % dessa estatística). Não existe, portanto, a possibilidade de afirmar que na

¹²⁹ Os dados detalhados referentes a esta análise encontram-se listados na seção 6.5 do Anexo Estatístico. Neste conjunto de dados, não existe qualquer supressão de *outliers*, sendo incluídos todos os projetos originais.

média os valores dos projetos do PLOA são maiores que os do Autógrafo, visto que alternam-se ambos os conjuntos de dados na escala comparativa (em 2002 e 2005, o Autógrafo tem maior média; nos demais anos, o PLOA é maior) sem nunca alcançarem distância relativa muito grande.

Tabela 8–MÉDIA E DESVIO-PADRÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, CONSTANTES DO PLOA (2002/2007)

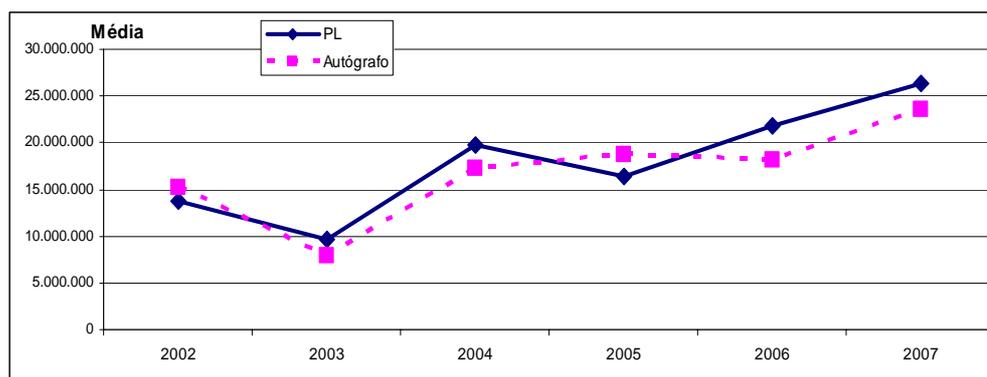
Valores em R\$ de 2007 (exceto quando indicado percentual)

		2002	2003	2004	2005	2007	2006
Média	PL	13.751.640	9.594.934	19.770.873	16.395.908	21.850.635	26.300.285
	Autógrafo	15.226.932	7.851.656	17.253.718	18.717.510	18.140.466	23.619.141
	Variação (%)	10,73%	-18,17%	-12,73%	14,16%	-16,98%	-10,19%
Desvio-padrão populacional	PL	20.826.813	12.966.170	24.536.833	20.747.916	30.340.979	46.690.527
	Autógrafo	23.661.445	12.904.023	22.967.537	35.874.471	28.381.237	40.950.180
	Variação (%)	13,61%	-0,48%	-6,40%	72,91%	-6,46%	-12,29%
Coeficiente de variação	PL	151,45%	135,14%	124,11%	126,54%	138,86%	177,53%
	Autógrafo	155,39%	164,35%	133,12%	191,66%	156,45%	173,38%

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Gráfico 10- MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, CONSTANTES DO PLOA (2002/2007)

Valores em R\$ de 2007

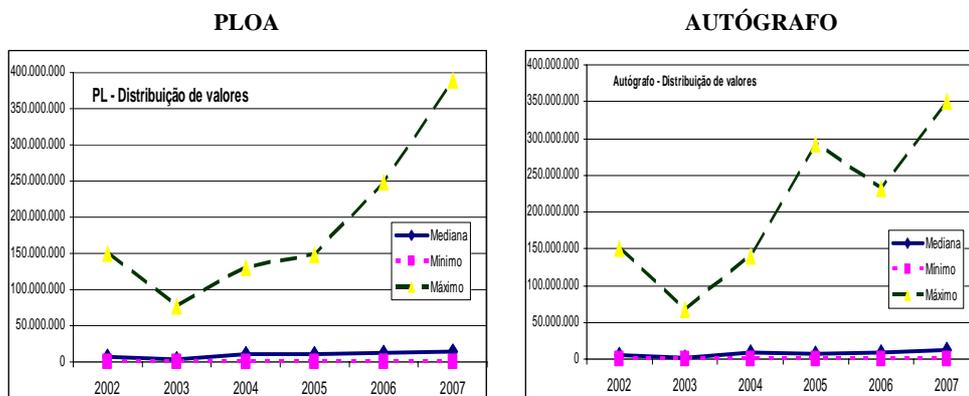


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Entrando agora na dispersão (que continua alta, tendo em vista os coeficientes de variação sistematicamente elevados), verifica-se que a concentração dos valores dos projetos em limites inferiores observada originalmente no PLOA mantém-se no autógrafo¹³⁰. Aqui também, o gráfico abaixo deixa clara a influência de um número menor de projetos de maior valor sobre as estatísticas do conjunto de dados: a mediana encontra-se em patamar muito baixo, completamente desproporcional aos valores mais elevados dos dados, tanto para os projetos recebidos do Executivo quanto para aqueles aprovados ao final do processo orçamentário.

Gráfico 11 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA (2002/2007)

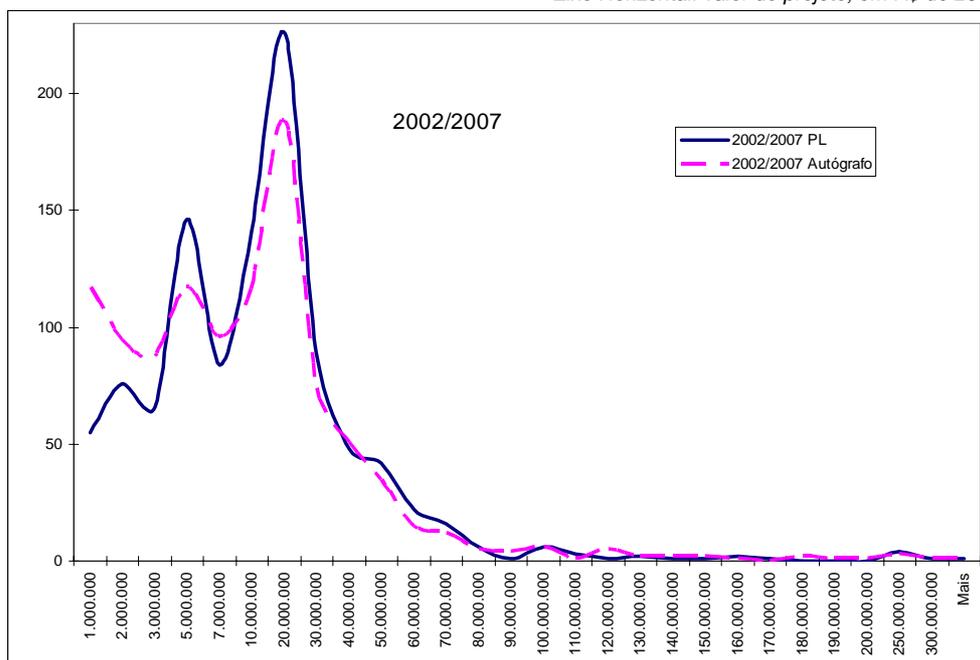
¹³⁰ Média significativamente superior à mediana, ou coeficientes de assimetria muito superiores a 1.



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Novamente recorrendo à apresentação do histograma acumulado no período 2002/2007¹³¹, temos a seguinte visão mais desagregada da distribuição dos valores dos mesmos projetos, antes e depois da tramitação parlamentar.

Gráfico 12 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA (ACUMULADO 2002 A 2007)
 Valores - Eixo vertical: número absoluto de projetos, limite superior de 70
 Eixo Horizontal: valor do projeto, em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Também aqui se vê a “aderência” das curvas do PL e do Autógrafo, já tratada na seção anterior: com raras exceções, o Congresso tende a oferecer mais projetos em faixas de valores

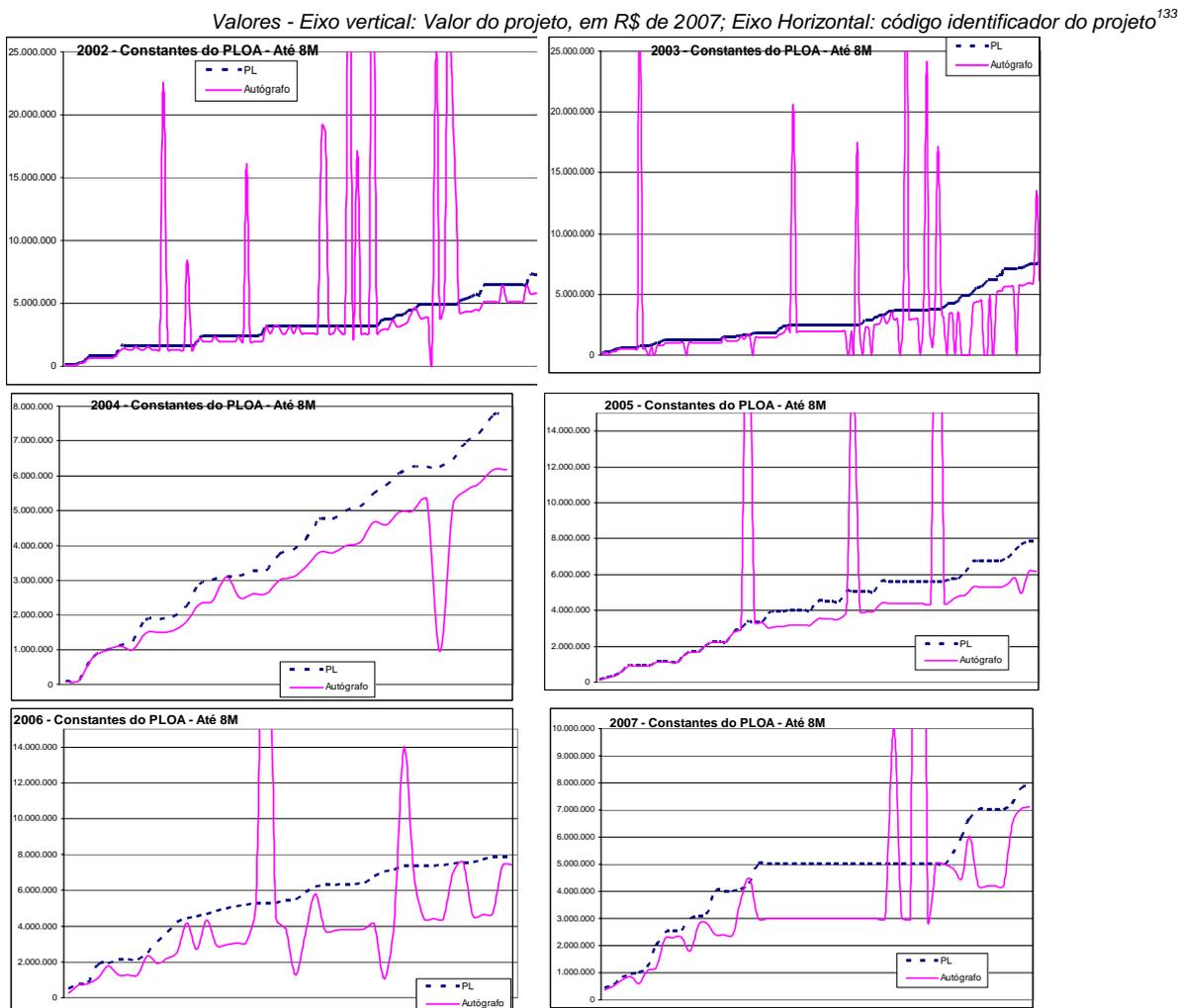
¹³¹ Os histogramas desagregados por exercício encontram-se na Seção 6.5 do Anexo Estatístico.

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

Esta seção aprofunda o exame da evolução dos mesmos projetos, individualmente identificáveis, ao entrarem e saírem da apreciação parlamentar. Esta circunstância nos permite utilizar um procedimento exploratório ainda mais sugestivo: a visualização das alterações de cada projeto, sintetizado em gráficos¹³². Para utilização deste recurso, procedemos à mesma segregação entre “pequenos” e “grandes” projetos com patamar de corte em R\$ 8 milhões estabelecida ao final da seção anterior, permanecendo válidas as mesmas observações metodológicas. Vejamos então os dois gráficos a seguir, organizados na forma de “mosaico”, que confrontam individualmente os valores de cada projeto de investimento no PLOA e no autógrafo a cada ano.

¹³² Neste caso, como é cada projeto individual que está sendo plotado, não é possível a agregação de todos os anos, como se fez nos histogramas das seções anteriores.

Gráfico 13 - VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, INFERIORES A R\$ 8 MILHÕES – PLOTAGEM DA ALTERAÇÃO INDIVIDUAL DO VALOR, PROJETO A PROJETO (2002/2007)



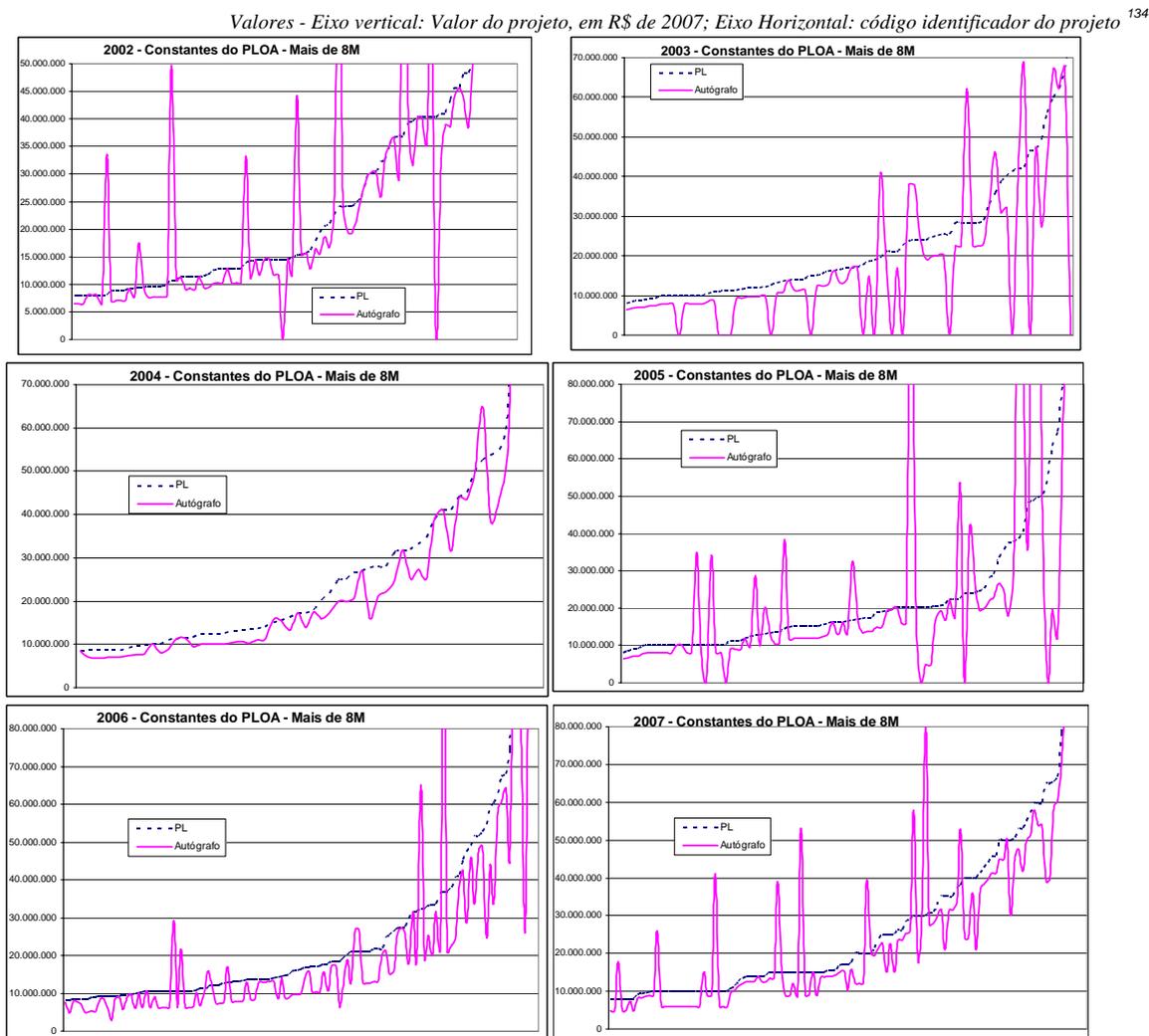
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

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

¹³³ O código do projeto foi suprimido da impressão final do gráfico para facilidade de visualização, uma vez que seu conteúdo é irrelevante para a análise.

ligeiramente maior de projetos aumentados e sobretudo um significativo número de projetos que tiveram seu valor reduzido a zero.

Gráfico 14- VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, MAIORES QUE R\$ 8 MILHÕES – PLOTAGEM DA ALTERAÇÃO INDIVIDUAL DO VALOR, PROJETO A PROJETO (2002/2007)



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

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

¹³⁴ O código do projeto foi suprimido da impressão final do gráfico para facilidade de visualização, uma vez que seu conteúdo é irrelevante para a análise.

Em síntese, esta exploração gráfica sugere que o Congresso promove de forma sistemática um padrão de “corte geral” nos projetos enviados pelo Executivo (o que explica o “deslocamento à esquerda” dos histogramas), mas não deixa de intervir ativamente em uma parcela significativa desses mesmos projetos, elevando seus valores ou cancelando-os em medida tal que pressupõe algum tipo de decisão de mérito sobre o objeto da dotação¹³⁵. Por outro lado, a predominância do corte linear implica em que parcela majoritária dos projetos do Executivo é de alguma forma endossada pelo Legislativo, que faz sua agenda a partir dos projetos próprios que insere.

No que se refere à interpretação, todas as três perspectivas relativamente sob a qual se examinaram os dados nesta seção são compatíveis com a hipótese de PEREIRA & MUELLER (2002, p. 269) segundo a qual uma parcela dos parlamentares recorre, ainda no processo de elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo, a “negociações mais arditosas” para incluir projetos de seu interesse já no PLOA – existe uma considerável parcela dos projetos recebidos que é endossada (ainda que sujeita a uma redução proporcional), e não poucos que são mesmo aumentados, o que é perfeitamente coerente com uma visão de inserções “negociadas” com antecedência. Diga-se, aliás, que esta permanência significativa dos projetos é também compatível com a aceitação – em caráter parcial - da visão contrária, anti-paroquialista, de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) de “agendas complementares” promovidas por grupos horizontalmente vinculados no Executivo e no Legislativo (discutida na nossa Seção 2.4.1). A persistência de um número grande de projetos após o escrutínio parlamentar pode conviver confortavelmente com a hipótese de que estes projetos compõem uma agenda de política pública comum a um determinado grupo que a formulou no âmbito executivo e a manteve no Parlamento. Trata-se aqui de simples não-refutação das duas proposições, sem elementos adicionais que sustentem a sua plausibilidade.

Os dados permitem corroborar, por outro lado, outra consideração teórica importante. Constata-se a prática disseminada do “corte geral”, sistemático e proporcional aos valores originais dos projetos enviados pelo Poder Executivo. Ora, cada obra ou projeto tem – ou deveria ter – valores específicos, decorrentes de um determinado estudo de custos que vinculem a estimativa de gastos às dimensões da obra pretendida (que não têm, como regra,

¹³⁵ Ou seja, quando o Congresso reduz a zero a dotação de um projeto, ou quando dobra o seu valor, não está praticando uma operação linear ou generalizada que se aplique a todos os investimentos indistintamente: está inequivocamente decidindo pela validade ou não de

grande flexibilidade, pois uma estrada entre duas cidades não pode ser “alongada” ou “encurtada” para corresponder à disponibilidade de fundos). Ora, um corte aproximadamente linear significa uma desconsideração sistemática da fundamentação de custos dos projetos apresentados pelo Executivo, indicando que os critérios alocativos são referidos apenas à distribuição financeira dos valores dos projetos e das emendas, tendo pouca ou nenhuma correlação com os projetos em si. Isto corresponde às observações de BEZERRA (1991, pp. 87-88, também resenhadas em nossa Seção 2.4.1) de que o processo decisório dos relatores e dos próprios parlamentares prescinde de questionamentos sobre o conteúdo técnico ou econômico das decisões alocativas adotadas. Esta constatação profundamente desabonadora sobre papel do Congresso como *locus* de decisão¹³⁶, não pode ser facilmente descartada: se é possível admitir, *ad argumentandum*, que todas as emendas destinando recursos para novos projetos tenham seu valor amparado em rigorosas planilhas de custo correspondentes à obra pretendida¹³⁷, não é possível sustentar que a maioria dos projetos do Executivo encontre-se superdimensionada na mesma proporção, ou nem mesmo que a decisão de um ritmo menor de execução das obras propostas no PLOA para realocar recursos para as obras inseridas pelos parlamentares corresponda validamente a reduções de valor de mesma proporção em todas as obras, independente de suas características e estágio de execução. Portanto, é inevitável aventar a hipótese, apoiada pelos dados aqui apresentados, de que os critérios decisórios adotados pela realocação de recursos procedida pelo Congresso Nacional não estão relacionados às condições concretas das obras envolvidas, prescindido de dados objetivos para avaliação de mérito quanto às decisões alocativas¹³⁸.

alocar recursos para aquela obra específica.

136 A inadequada orçamentação do custo de um projeto tem vastas e funestas conseqüências econômicas e sociais. Se grupos interessados em um dado projeto logram obter financiamento sem considerar custos e benefícios (ou forçam em seus próprios estudos um cálculo exagerado de benefícios ou uma subestimação de custos), a execução “surpreende” os governos com custos maiores, ou retornos menores, gerando uma situação de difícil reversão nos âmbitos político - o projeto já está em andamento e gerando uma comunidade de beneficiários com a despesa que acarreta - e econômico - existem *sunk costs* que seriam definitivamente perdidos com o seu abandono, e a decisão de continuar ou não agora tem de levar em conta não apenas o custo total, mas também e especialmente o custo que ainda falta investir (PETREI, 1997, pp. 396-398).

¹³⁷ Reiteramos: esta *tour de force* é uma hipótese que se faz apenas para construir o caso lógico extremo que vem a seguir, inexistindo qualquer evidência neste sentido. Ao contrário, os dados qualitativos trazidos pelo citado autor militam todos em desfavor dessa suposição.

¹³⁸ A afirmação é feita em relação ao Congresso Nacional porque é ele o objeto da nossa pesquisa. Esta proposição não depende de modo algum da hipótese - que não enunciamos - de que os valores dos projetos são dimensionados pelo Poder Executivo segundo critérios técnicos e econômicos idôneos. Um corte linear de dez ou vinte por cento no orçamento em centenas de obras suscita uma probabilidade mínima de ter sido baseada em critérios relativos à eficiência ou ao mérito técnico na condução de cada obra independentemente de ser aplicado sobre orçamentos adequadamente preparados ou sobre valores igualmente arbitrários.

3.6) A ambigüidade como resposta - os projetos “genéricos”

Uma das hipóteses discutidas na literatura é a existência – e eventual funcionalidade - de dotações orçamentárias de natureza “genérica” ou imprecisa, cuja falta de especificidade na descrição permitiria que a decisão alocativa fosse adiada para a fase de execução do orçamento e adrede negociada entre parlamentar e autoridades do Executivo. Esta proposição é sustentada por FIGUEIREDO & LIMONGI (2008, p. 122) para o caso de programas da área de “habitação, programas integrados e proteção ao meio ambiente”, e posteriormente a 2000 as áreas de “infra-estrutura urbana e assistência”. A checagem da existência de projetos deste tipo é absolutamente relevante para qualquer análise relacionada a paroquialismo. Inicialmente, do ponto de vista metodológico, pois a sua utilização implicaria em primeiro lugar na prática impossibilidade de avaliação da função alocativa do Congresso no que se refere a localização, valor ou mesmo objeto da despesa, pois as informações contidas na peça orçamentária seriam insuficientes para caracterizar aquilo que se está autorizando a gastar. Por outro lado, a sua existência implicaria sob o ponto de vista analítico um certo enfraquecimento das teorias que vêem no orçamento o instrumento por excelência do paroquialismo, uma vez que o destino desses recursos “genéricos” ainda estaria por definir. Não se trata aqui de refutação ao *pork barrel* ou ao paroquialismo, é claro, mas apenas da exclusão da elaboração orçamentária do centro deste jogo, ficando toda a negociação transferida a jusante para o momento da execução. Esta hipótese fragiliza o papel legislativo e transfere as negociações para o interior do Executivo, numa forte redução da influência do Parlamento como instituição, dependendo o benefício paroquialista exclusivamente da relação entre o parlamentar individual e o Executivo. Se confirmados indícios fortes nesta direção, todas as abordagens resenhadas neste trabalho que sustentam a direção paroquialista do Congresso estariam enfraquecidas, na medida em que todas enfatizam o extremo empenho da representação parlamentar em “abrir espaços” individualizados e especificados no Orçamento. Por outro lado, ganharia força o argumento de FIGUEIREDO & LIMONGI

(2008)¹³⁹ de que o processo alocativo é decidido “a quatro mãos” dentro de grupos políticos que ocupam toda a cadeia decisória que vai da propositura do orçamento pelo Executivo até sua execução pelo mesmo Poder – programas “genéricos” significam que a decisão será feita em última instância pelos grupos que detém os órgãos executivos, o que só seria funcional aos parlamentares se contemplassem uma identidade muito forte de interesses com esses grupos políticos¹⁴⁰.

Vejamos então o que ocorre a este respeito no transporte rodoviário nos exercícios de 2002 a 2007. A seção 6.7 do Anexo Estatístico individualiza os projetos que poderiam em tese conter descrições inespecíficas suscetíveis de redefinição posterior.

Trata-se unicamente de dois programas¹⁴¹ que reúnem ações de natureza diferente: um deles (8035 – Infra-Estrutura em Transportes) é inteiramente alocado pelo Congresso (não consta do PLOA), e a maioria das suas ações¹⁴² representa da forma mais clara possível a intenção de destinar os recursos de forma genérica (no máximo, especificando o Estado), sendo típica do comportamento suscitado na teoria. Outro programa (0063 – Segurança nas rodovias federais) recebe dotações já no PLOA. Em 2002 e 2003, continham desde o PLOA ações denominadas “5394 - Eliminação de pontos críticos”, individualizadas apenas por Estado, o que caracteriza a inespecificidade de que aqui se trata. Nos anos posteriores, esse programa viu seus valores bastante reduzidos, e concentrados em atividades administrativas específicas de segurança pública que não implicavam em obras (a exemplo de “processamento e julgamento de multas de trânsito”). No entanto, o Congresso insistiu na utilização dos descritores genéricos de “Eliminação de pontos críticos”, o que sugere uma clara intenção de persistir na abertura de dotações inespecíficas para negociação *a posteriori*.

O impacto quantitativo deste tipo de programação era significativo no início do período examinado (refletindo o uso amplo das ações de “Eliminação de pontos críticos” tanto pelo

¹³⁹ LEMOS (2001), que também relativiza o caráter distributivista da ação parlamentar e divide com FIGUEIREDO & LIMONGI as hipóteses “não-paroquialistas” aqui resenhadas, não aborda decisões orçamentárias, o que impede que este tipo de dados contraste também as suas conclusões.

¹⁴⁰ Perceba-se aqui que as linhas divisórias entre os grupos políticos nesse modelo são dadas pela ocupação de cargos no Executivo, pois até a ação mais indefinida tem que ter inequivocamente uma classificação institucional que a insere no orçamento de alguma organização formal integrante da estrutura administrativa.

¹⁴¹ Todos os demais programas têm na descrição de suas ações a localização do investimento e a descrições que pelo menos permitem inferir sem maiores equívocos o objeto da obra pretendida.

¹⁴² Dizemos “maioria” porque existem algumas poucas ações que contém a obra razoavelmente definida (estas exceções não foram incluídas nas tabelas da Seção 6.7 do Anexo, porque sua finalidade é refletir exatamente as ações imprecisamente formuladas).

Executivo quanto pelos parlamentares), mas veio decrescendo até alcançar um uso bastante limitado em 2007 (cerca de 2 % no autógrafo e nada no PLOA)

Tabela 9 – PERCENTUAL DAS DOTAÇÕES PARA AÇÕES DE NATUREZA “GENÉRICA” NA ÁREA DE TRANSPORTES, SOBRE O TOTAL GERAL DAS DOTAÇÕES PARA INVESTIMENTOS EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS (2002/2007)

Valores em percentuais

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PLOA	3,02%	1,81%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Autógrafo	13,74%	10,09%	6,03%	3,84%	3,15%	2,20%

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Esta constatação sugere que este procedimento de negociação vem sendo progressivamente retirado das “caixas de ferramentas” da negociação orçamentária no âmbito do setor de transportes em geral¹⁴³, indicando que eventual persistência dos motivos que o ensejam deve ser buscada em outra esfera – seja pelo uso de outros meios técnicos de postergação da definição alocativa, seja pela transferência de determinadas obras físicas de interesse do parlamentar para outra classificação funcional na qual esta inespecificidade da dotação não seja tão visível ou ostensiva¹⁴⁴.

Desta forma, os valores “inespecíficos” não ultrapassam 14 % no momento de pico em 2002, percebendo-se um claro movimento descendente no período considerado (de 2005 a 2007, menos de quatro por cento), o que permite sustentar metodologicamente as constatações na medida em que a correspondência entre uma ação orçamentária e uma obra específica, chave da análise de dispersão alocativa aqui empreendida, não se vê comprometida por parcelas significativas de ações “sem obras”.

Por outro lado, a preferência de uma parcela dos parlamentares por postergar a decisão alocativa para o momento da execução indica que o raciocínio de FIGUEIREDO & LIMONGI sobre a decisão “compartilhada” entre os parlamentares e outros decisores no Executivo não é de todo irrealista: parlamentares há (ainda que francamente minoritários) que aceitam – como vimos, não só aceitam, mas insistem e patrocinam – a introdução na lei orçamentária de dotações genéricas que não definem a obra ou o objeto. Portanto, a lógica de ação política por eles descrita encontra uma (bastante pequena) parcela dos parlamentares cujas ações são com ela compatíveis sob este ponto de vista.

¹⁴³ Pela própria inespecificidade desse tipo de dotação, podemos afirmar seu esmaecimento no âmbito de toda a função Transportes, e não apenas o segmento rodoviário.

¹⁴⁴ Dados de observação direta do autor apontam para a plausibilidade desta “transferência” de dotações genéricas para obras a outros locais na classificação programática, como a área orçamentária de Turismo e o programa “Calha Norte” inserido na área de Defesa. Tal “*anecdotal evidence*”, no entanto, somente pode sustentar que estas afirmações são hipóteses merecedoras de testes.

3.7) Crossroads: conclusões empíricas relativas às hipóteses formuladas

Sustentava a Hipótese 1:

- O tamanho médio do total de projetos de investimento dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União contidos na proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo no segmento de transporte rodoviário para os exercícios de 2002 a 2007 é significativamente maior que o tamanho médio do total de projetos dessa mesma natureza que fazem parte da lei orçamentária aprovada no Congresso Nacional.

Como vimos claramente na seção 3.1.2 acima, a hipótese não se confirma: a média do PLOA é superior em 2002 (20,18 %), 2003 (22,96 %) e 2005 (5,33 %), mas inferior em 2004 (-33,51 %), 2006 (-26,98 %) e 2007 (-11,27 %). Mesmo quando se eliminam *outliers* e se buscam os *core values* mais típicos, como fizemos na seção 3.1.3, a variabilidade da média permanece (2002, 2003, 2005 e 2007 passam a ter Autógrafos com médias maiores, com apenas 2004 e 2006 apresentando médias menores que no PLOA).

Já quanto à Hipótese 2:

- O tamanho médio do total de projetos de investimento dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União contidos na proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, no segmento de transporte rodoviário para os exercícios de 2002 a 2007, é significativamente maior que o tamanho médio desse mesmo conjunto de projetos conforme constam na forma final da lei orçamentária aprovada no Congresso Nacional.

Tampouco é sustentável: a média do PLOA é inferior em 2002 e 2005, sendo maior que a do Autógrafo nos demais anos. Existe, porém, distância muito menor entre as médias do que em relação à Hipótese 1. A análise gráfica, por sua parte, indica a possibilidade de que a maioria dos valores do PLOA sejam reduzidos (nos anos em que ocorre a redução da média) em proporções bastante próximas.

É preciso refletir sobre estas conclusões: aparentemente, registram evidências fortes de um comportamento parlamentar não-dispersivo, que concentre recursos em projetos

importantes. No entanto, esta afirmação não é correta, por vários motivos. Primeiro, por aritmética simples: as médias não são maiores porque há menos projetos dividindo os mesmos recursos (mais concentrados), mas sim porque há um aumento simultâneo de recursos alocados e de projetos colocados na lei orçamentária, e a taxa de crescimento da soma total alocada a transporte rodoviário supera o crescimento relativo do número dos projetos, como se vê na tabela abaixo.

Tabela 10 – COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE CRESCIMENTO DO NÚMERO DE PROJETOS E DO VALOR TOTAL DOS PROJETOS DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, ENTRE O PLOA E O AUTÓGRAFO, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007; Número de projetos em valores absolutos

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valor total	PLOA	2.997.857.648	2.206.834.955	1.818.920.406	2.590.553.601	3.692.757.325	4.576.249.736
	Autógrafo	4.991.159.305	3.680.882.938	2.510.789.193	5.630.035.564	4.387.946.186	6.230.619.313
Crescimento		66,49%	66,79%	38,04%	117,33%	18,83%	36,15%
Número de Projetos	PLOA	218	230	92	158	169	174
	Autógrafo	302	312	191	326	275	267
Crescimento		38,53%	35,65%	107,61%	106,33%	62,72%	53,45%

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Portanto, a simples comparação da média (e, para este efeito, das demais estatísticas descritivas) entre um e outro lote de dados não permite inferir conclusões adequadas, pois a inserção de novos projetos e a alocação de uma massa de recursos novos no segmento altera completamente as condições de distribuição entre projetos.

O mesmo acontece até com os projetos que já existiam no PLOA e foram alterados: embora as médias estejam mais próximas entre si, não se vê tendência de uma ou outra etapa ser sistematicamente maior, e o aprofundamento do exame pelo gráfico da variação individual dos projetos dá conta da heterogeneidade do tratamento dado pelo Congresso aos projetos recebidos (uns sendo fortemente elevados, outros eliminados, outros reduzidos proporcionalmente). Isto significa que também aqui a simples comparação de estatísticas descritivas é inconclusiva, ainda que se proceda à tentativa de estratificar os projetos em grupos aparentemente mais homogêneos.

Desta forma, a análise exploratória permite aqui não uma conclusão de mérito - eis que a hipótese não foi corroborada - mas uma de caráter metodológico: ao contrário de respeitáveis estudos que centram seu foco nas emendas parlamentares (REZENDE & CUNHA, 2002, pp. 81; REZENDE *et alii*, 2003, pp72-75; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, pp. 105, 115, 118-121), ou na comparação entre orçamento aprovado e executado (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 291, 293, 294; FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, pp. 83-86, 138), ou mesmo na

comparação entre PLOA e Autógrafo com base nas suas proporções agregadas (REZENDE & CUNHA, 2002, pp. 47-51), uma análise do perfil do Congresso Nacional como alocador de recursos na área de investimento não pode basear-se apenas em dados agregados do tipo “antes e depois”. Isto talvez não seja o caso de uma análise voltada para a totalidade do gasto, ou para categorias de muito maior rigidez institucional na proporção e composição da despesa (como podem ser pessoal e despesas financeiras); no entanto, o forte incremento do valor disponível tornado possível pela revisão do montante total da despesa autorizada nesta natureza de despesa (discutido no começo da seção 3.1.1) faz com que o *pool* de recursos a alocar antes e depois da intervenção parlamentar seja substancialmente diferente. São necessários portanto outros instrumentos para uma análise, mesmo exploratória, neste universo específico. E terão sido estes (em particular, a utilização dos histogramas e da plotagem individual dos valores) os que permitiram as inferências tentativas constantes deste capítulo.

4 – O QUE O CONGRESSO ESCOLHE QUANDO VOTA O ORÇAMENTO ? ESBOÇO DE CONCLUSÕES TENTATIVAS

4.1) O valor dos projetos diz alguma coisa ? – uma síntese das possibilidades conclusivas

*Que las verdades no tengan complejos,
que las mentiras parezcan mentira,
que no te den la razón los espejos,
que te aproveche mirar lo que miras.*¹⁴⁵

Algumas das constatações do esforço de pesquisa poderão servir ao contraste com as linhas gerais das teorias de motivação parlamentar na alocação orçamentária no Brasil, sugerindo possíveis interpretações a partir do olhar sobre novos dados. A primeira importante conclusão a que se pode chegar, como ressaltado na seção 3.2, é de caráter metodológico. A análise exploratória dos valores de projetos de investimento em transporte rodoviário chega a conclusões muito divergentes sobre os mesmos dados a depender do instrumento escolhido. Quando se parte da análise das estatísticas descritivas dos conjuntos de projetos do PLOA e do Autógrafo (mesmo excluindo eventuais *outliers*¹⁴⁶), não se detectam tendências diferenciadoras marcantes entre um e outro; ao contrário, verificam-se médias ora superiores, ora inferiores do autógrafo em relação ao PL. A dispersão – num sentido estatístico - é sempre muito alta, e similar em ambos os conjuntos. Uma análise apressada baseada apenas destes indicadores refutaria qualquer hipótese vinculada a comportamentos parlamentares de fragmentação de valores e dispersão geográfica das obras, o que seria um poderoso reforço aos argumentos que refutam as hipóteses paroquialistas de motivação parlamentar.

No entanto, a transformação sofrida pela carteira de projetos entre a fase do PLOA e o autógrafo faz com que esses conjuntos de dotações representem fatos econômicos sensivelmente diferentes. Isto porque o Congresso eleva, pelos meios ao seu alcance, o volume total de investimentos (e os específicos de transporte rodoviário) em proporções muito significativas (que variam de 36 a 117 %¹⁴⁷, como apontado na seção 3.1.1). Desta forma, a decisão alocativa do Congresso tem conteúdo econômico e administrativo muito

¹⁴⁵ SABINA, 1999.

¹⁴⁶ A desconsideração dos *outliers* foi examinada na seção 3.1.3 acima.

distinto, na medida em que discute não apenas a realocação de um dado montante originalmente recebido, mas a distribuição de um considerável volume adicional. Isto implica, por exemplo, em condições muito mais favoráveis para *logrolling*¹⁴⁸ (na medida em que o atendimento de novos interesses não irá prejudicar aqueles já contemplados no orçamento preparado pelo Executivo). Esta heterogeneidade dos conjuntos estudados suscita dúvidas quanto ao seu estudo pela simples extração de estatísticas agregadas, recomendando então a exploração por meio de análises mais finas. Taxativa, aqui, apenas a constatação geral de que o Congresso introduz novos projetos em proporção muito forte (entre 35 e 106 % a mais do que recebe do Executivo), associando os valores que acrescenta no orçamento a sua própria agenda de obras e projetos. Como um novo projeto não tem como deixar de corresponder a uma obra distinta¹⁴⁹, os dados não permitem sustentar a hipótese da literatura – central no raciocínio que refuta a motivação paroquialista – de que haveria “a mesma agenda” ou “agendas complementares” unindo Executivo e Legislativo federais (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, pp. 130-131)¹⁵⁰.

Incursionando pela análise gráfica dos mesmos conjuntos de dados (por meio de histogramas e plotagem individual dos valores dos projetos), vislumbramos um panorama bastante diferente. Em primeiro lugar, é visível a diferença entre os padrões alocativos de Congresso e Executivo quando se trata de projetos “pequenos” (até R\$ 8 milhões) e “grandes” (superiores a este montante).

No primeiro grupo, até a média dos projetos aprovados pelo Congresso é sistematicamente inferior àquela dos projetos do PLOA, ainda que a dispersão seja maior. É aqui que se concentram tanto a elevação de valor quanto principalmente de número de projetos: o Congresso promove a inclusão de projetos preferencialmente nos estratos inferiores de valores, e os distribui de forma mais fragmentada (médias menores) do que a peça que recebe – ponto para as hipóteses de fragmentação de valores¹⁵¹ avançadas por todos os autores que vêem a lógica paroquialista como predominante, resenhados na seção 2.4.1.

¹⁴⁷ Com uma única exceção em 2006, quando a elevação foi de “apenas” 18,83 % (ainda assim, quase um quinto de aumento).

¹⁴⁸ Entendido como o sistema de barganhas recíprocas, na forma discutida na seção 2.2.2.

¹⁴⁹ Não ocorrendo aqui, como discutido no início da seção 3.1.2, a possibilidade de que um projeto novo seja apenas a “regionalização” de uma ação genérica definida para uma abrangência nacional (no exemplo mais simples, a pavimentação de uma rodovia no trecho que corta um município é qualitativamente diferente da pavimentação da mesma rodovia em outro município, ou mesmo num trecho que incorpore outros municípios além do município original)

¹⁵⁰ Cf. seção 3.1.2 acima.

¹⁵¹ E, no caso do transporte rodoviário, de dispersão geográfica.

Este esboço de corroboração, porém, deve ser qualificado: trata-se de uma visão relativa ou tendencial: o Congresso não recebe uma carteira de projetos de grande porte e fragmenta esta carteira em muitos projetos. Ao contrário, recebe projetos majoritariamente de valores pequenos e médios (com alguns *outliers* de muito grande porte), e apenas aprofunda este perfil de distribuição. Mais precisamente, verifica-se uma grande aderência no formato das curvas do histograma: os valores do autógrafo concentram-se nas mesmas faixas daqueles constantes do PLOA, indicando que a distribuição dos valores que sai do Congresso tem formato muito similar àquele recebido do Executivo.

Portanto, o papel do Congresso não é o de fragmentar/dispersar algo que veio concentrado do Executivo, mas o de fragmentar/dispersar mais o que já assim veio no PLOA. Sustentam-se assim tanto a versão anti-paroquialista de que a formação das decisões alocativas se dá “horizontalmente” dentro de um mesmo grupo político que ocupa *slots* nos dois Poderes – pois de fato as alocações de ambos guardam semelhança notável – quanto os distributivistas que vêem no Congresso um ator voltado à parcelização dos produtos de política para associar as reputações individuais a benefícios concretos a regiões específicas – já que é exatamente nesta direção que se move a distribuição orçamentária em sua passagem pelo Parlamento.

Dois fatores diferenciais são indisfarçáveis nesta faixa de valores menores. Primeiro, um relativo deslocamento à esquerda da curva do autógrafo: a distribuição de frequência dos valores do Executivo é “espelhada” na distribuição aprovada pelo Congresso com valores sistematicamente menores para cada faixa – sinalizando uma redução proporcional e aproximadamente linear do valor dos projetos recebidos.¹⁵² Em segundo lugar, existem sistematicamente “picos” no histograma do Autógrafo na faixa inferior a cem mil reais, (não se vê nenhum projeto desse valor no PLOA). Em se tratando de projetos de transporte rodoviário, caracterizados pelo grande valor unitário de cada obra, isto implica em que o Legislativo insere dotações orçamentárias que não correspondem ao porte de qualquer trecho ou segmento significativo¹⁵³, representando tão somente “janelas orçamentárias” (dotações orçamentárias com valores simbólicos ou irrealis) em grande quantidade. Aqui, refuta-se energicamente a afirmação de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008, p. 121) de inexistência da

¹⁵² Isto é compatível com a prática da realização de “cortes lineares” no PLOA para a geração interna de recursos para as emendas parlamentares – o que será examinado em maior detalhe mais adiante nesta seção.

prática de “abrir janelas” (entendidas pelos autores exatamente como indicadores de pretensões paroquialistas) - ao contrário, o que se vê são números sistematicamente altos de indisfarçáveis “janelas” na lei orçamentária, introduzidos na sua totalidade pelo Congresso¹⁵⁴.

Em síntese, nas obras de menor porte (valor até R\$ 8 milhões) o perfil alocativo do Congresso – exceto pela persistência da prática de inserir “janelas” por parte dos parlamentares - não difere em essência do formato alocativo do Poder Executivo, o que pode indicar que a carteira dos projetos privilegiados pelos parlamentares tem características de distribuição interna análogas às do Poder Executivo. Como vimos, é coerente com os dados - e representa uma possível explicação - a visão mais geral de FIGUEIREDO & LIMONGI (2008) de “agendas transversais” ou “complementares”. Por outro lado, também pode ser aventada com consistência a interpretação (não excludente da anterior) da existência um estoque finito de possíveis projetos rodoviários¹⁵⁵, que circunscreve as possibilidades de alocação tanto do Executivo quanto do Legislativo.

No entanto, o “deslocamento à esquerda” mostra claramente a tendência de fragmentação relativa na tramitação parlamentar, uma vez que é demonstração de que os projetos recebidos do Executivos têm seu valor parcialmente reduzido para a realocação nos demais projetos inseridos pelo Congresso (este ponto será aprofundado logo adiante). Isto corresponde da forma mais direta possível às hipóteses paroquialistas: o Congresso recebe uma carteira de obras e retira recursos dessas obras para distribuir às alocações que favorece – as quais correspondem a projetos tipicamente de valores menores que os inicialmente recebidos, denotando não só uma fragmentação de recursos (portanto, como reiteradamente apontado neste trabalho, uma dispersão geográfica) mas também uma distribuição em favor de obras menores¹⁵⁶. Esta interpretação é totalmente coerente com a visão de que o parlamentar deseja associar-se individualmente a obras específicas em seu distrito, “repartindo” o orçamento na maior proporção possível em obras menores que possam ser individualizadas em localidades

¹⁵³ Dada a absoluta insuficiência desses recursos para a realização de qualquer etapa de obra rodoviária

¹⁵⁴ Demonstrou-se na seção 3.1.2 que as “janelas” existem e que o raciocínio que sustentava a sua inexistência (a combinação da ausência de emendas individuais para o segmento rodoviário e da inexistência de emendas coletivas em valores ínfimos) também não se sustenta empiricamente.

¹⁵⁵ Dado que em primeiro lugar as rodovias federais são em número limitado e definido em lei; também são limitados os projetos que têm potencial para serem executados, na medida em que devem estar ao menos esboçados concretamente (pelo Executivo, por empresas ou governos estaduais interessados) para que possam ter potencial de serem executados ou ao menos iniciados (e assim gerar benefícios políticos para o proponente).

¹⁵⁶ Ainda que a distribuição interna (formato da curva do histograma) dessa nova carteira de obras menores “espelhe” em grandes linhas a distribuição original.

de seu interesse pessoal (o que seria inclusive difícil de fazer para um projeto de grande vulto que atingisse uma população maior, para cuja associação à sua imagem muitos parlamentares concorreriam).

O segmento de obras em valor superior a 8 milhões de reais apresenta também visível aderência ao projeto do Executivo, mas sem o deslocamento à esquerda no histograma. Estes valores ainda dividem-se em dois subgrupos nítidos: um composto por um “pico” de frequência de valores entre R\$ 20 e 30 milhões, que concentra fortemente os projetos do PLOA e do autógrafo; nesta faixa, o autógrafo contém mais projetos, em proporção significativa. Nos estratos superiores a este valor, a superposição das curvas é praticamente constante, indicando que o Congresso não altera em nada o perfil trazido do Executivo (nem em quantidade nem mesmo em valor). Isto sugere que os acréscimos realizados pelo Parlamento nesta fase são realizados em sua prática totalidade por meio de projetos de valores limitados, inexistindo intervenções parlamentares de monta por via de projetos de maior porte. Acima destes valores, as médias alternam-se entre um discreto aumento (indicativo de uma ação concentradora de recursos no Legislativo) e reduções discretas, num quadro de muito menor fragmentação¹⁵⁷.

Interpretativamente, a ausência do “deslocamento lateral” entre esses projetos de maior valor, apontando para um leque de projetos promovido pelo Congresso muito similar àquele trazido do Executivo. Isto não decorre, como se verá logo adiante, de um comportamento de simplesmente elevar os valores do PLOA: ao contrário, aumentos e reduções dos projetos recebidos são muito mais pronunciados que entre os projetos menores, o que indica fortes preferências alocativas próprias do Congresso. O resultado – aparentemente paradoxal – de um perfil igual de curvas tem de ser explicado por outros fatores. Entre os candidatos, temos o aprofundamento da limitação do estoque de projetos possíveis na medida em que estes se tornam maiores e mais complexos. Temos por outro lado a possibilidade – não desprezível – de que existam outros *stakeholders* relevantes nos projetos maiores: governos estaduais, grandes empresas de construção, proprietários de terrenos urbanos caros a desapropriar, ou a cúpula dirigente do Executivo. Neste ponto, está em jogo não apenas o interesse do parlamentar individual, mas o de outros poderosos agentes de negociação política: o *output* do

¹⁵⁷ A trajetória do desvio-padrão é bem mais instável, confirmando a extrema dispersão dos projetos dessa faixa.

processo decisório tende a refletir também estas intervenções – o *logrolling* passa a ser mais complexo, pois o que está em jogo é mais significativo que alguns poucos quilômetros de pavimentação. Outra possibilidade é o desejo do parlamentar de distribuir emendas – tanto para individuais quando coletivas - entre o maior número de projetos possíveis para reduzir o risco de não ter dotações de seu interesse executadas (LIMA & MIRANDA, 2006, p. 355)¹⁵⁸.

Com todas as ressalvas relativas ao caráter tentativo das hipóteses explicativas acima lançadas é inequívoca a clivagem entre os perfis de distribuição de PLOA e autógrafo estabelecida em torno do valor do projeto: diferem significativamente as relações entre um e outro para valores menores (com o limite de corte aqui fixado em R\$ 8 milhões para efeito ilustrativo) e para valores mais significativos. Uma das conclusões talvez mais fortes deste estudo, então, é a da relevância da variável “valor do projeto” sobre o resultado da decisão alocativa feita pelo Congresso a seu respeito, denotando que o valor de um projeto tem em si mesmo um impacto explicativo sobre o interesse dos parlamentares em inseri-lo dentro do produto das decisões orçamentárias.

O exame da transformação sofrida ao longo da tramitação parlamentar pelo conjunto daqueles projetos que ingressaram no Congresso propostos pelo Executivo no PLOA¹⁵⁹. O valor total desses projetos é inferior no autógrafo: uma parte considerável do valor dos projetos originais é realocada pelo Congresso. Este raciocínio agregado já revela que o Congresso não apenas utiliza para os novos projetos que introduz os recursos adicionais que elevam o valor global dos investimentos, mas também reutiliza parte considerável dos valores já alocados no PLOA para suprir os projetos de sua iniciativa. Aqui também não se podem extrair conclusões diretamente das médias agregadas, sendo a média dos valores ao Autógrafo bastante próxima da média original do PLOA.

Abrindo a análise gráfica por histogramas, repete-se a “aderência” das curvas do PL e do Autógrafo, já tratada logo acima. Esta aderência, ao contrário do apontado na seção anterior, ocorre aqui em todas as faixas, inclusive as inferiores, revelando pouca modificação dos valores relativos de cada projeto pelo Congresso¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Como apontamos na Seção 2.4.1 acima.

¹⁵⁹ Conduzido por meio da seção 3.1.4 acima, que considera a evolução do conjunto formado pelos projetos recebidos do PLOA *vis-à-vis* a situação dos mesmos projetos no autógrafo.

¹⁶⁰ Com a notável exceção do ano de 2003, que apresenta um “pico” totalmente atípico na faixa inferior, que pode ser explicado pela existência de 33 valores nulos no Autógrafo (dentro do universo de 230 projetos). Apenas nesse exercício o Congresso usou extensamente a prerrogativa de recusar autorização a um número considerável de projetos propostos pelo Executivo. Não se vêem razões de simples contenção fiscal, dado que foram acrescentados pelo próprio Congresso 82 novos projetos elevando em 66,79 % o montante total para

Mais sugestiva ainda se mostra a plotagem dos valores individuais de cada projeto no PLOA e no Autógrafo. Verifica-se com destaque que nos projetos inferiores a R\$ 8 milhões o Congresso tende a reduzir em uma proporção quase constante o valor dos projetos do Poder Executivo, sendo que uma parcela muito pequena destes tem seu valor aumentado ou bastante diminuído¹⁶¹. Nos projetos superiores ao limite de corte, o comportamento do Parlamento é mais errático¹⁶².

Vemos então um “corte geral” sistemático nos projetos enviados pelo Executivo (o que explica em grande medida o “deslocamento à esquerda” notado nos histogramas), sem prejuízo de intervenções ativas (elevações ou cancelamento de valores) em parcela significativa desses mesmos projetos que denotam decisão de mérito sobre a alocação¹⁶³. Por outro lado, a predominância do corte linear implica em que parcela majoritária dos projetos do Executivo é de alguma forma endossada pelo Legislativo, que faz sua agenda específica a partir dos projetos próprios que insere.

Os dados são compatíveis com a hipótese de PEREIRA & MUELLER (2002, p. 269) segundo a qual uma parcela dos parlamentares recorre, ainda no processo de elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo, a “negociações mais ardilosas” para incluir projetos de seu interesse já no PLOA – existe uma considerável parcela dos projetos recebidos que é endossada (ainda que sujeita a uma redução proporcional), e não poucos que são mesmo aumentados, o que é perfeitamente coerente com uma visão de inserções “negociadas” com antecedência. Diga-se, aliás, que esta permanência significativa dos projetos é também compatível com a aceitação – em caráter parcial - da visão contrária, anti-paroquialista, de FIGUEIREDO & LIMONGI de “agendas complementares” promovidas por grupos horizontalmente vinculados no Executivo e no Legislativo, de que tratamos extensamente aqui. A persistência de um número grande de projetos após o escrutínio parlamentar pode conviver confortavelmente com a hipótese de que estes projetos compõem uma agenda de

transportes rodoviários. Naturalmente, não se pode deixar de suscitar a possibilidade de que a mudança da coalizão governante nas eleições de 2002 possa ter influenciado numa reorientação mais radical de prioridades já na própria preparação do orçamento para o primeiro ano de governo – em que pese ser este deliberado ainda pela composição anterior do Congresso. Confirmar estas idéias, no entanto, exigiria um estudo de caso específico que foge completamente às possibilidades e aos objetivos deste trabalho.

¹⁶¹ Exceto em 2003, pela presença do cancelamento de muitos projetos, de que trata a nota anterior.

¹⁶² Corte proporcional na maior parte dos projetos (extremamente claro em 2006 e especialmente 2004), com os anos de 2002 e 2007 tendo aumentos mais freqüentes de valor; 2003 e 2005 combinaram fortes aumentos e reduções a zero em um bom número de projetos.

¹⁶³ Ou seja, quando o Congresso reduz a zero a dotação de um projeto, ou quando dobra o seu valor, não está praticando uma operação linear ou generalizada que se aplique a todos os investimentos indistintamente: está inequivocamente decidindo pela validade ou não de alocar recursos para aquela obra específica.

política pública comum a um determinado grupo que a formulou no âmbito executivo e a manteve no Parlamento. Trata-se aqui de simples não-refutação das duas proposições, que não inclina a balança em favor de uma ou outra.

Outra consideração teórica importante fica reforçada: tendo em vista a prática disseminada do “corte geral”, sistemático e proporcional aos valores originais dos projetos, não há como não constatar a desconsideração sistemática da fundamentação de custos dos projetos apresentados pelo Executivo. Se cada obra ou projeto tem – ou deveria ter – valores específicos, decorrentes de um determinado estudo de custos que vinculem a estimativa de gastos às dimensões e circunstâncias da obra pretendida, um corte linear generalizado não pode guardar correspondência com modificações de conteúdo da obra que, por definição, são únicas. Assim, os critérios alocativos utilizados no dimensionamento da maioria das dotações são referidos apenas à distribuição financeira dos valores constantes do projeto original e das emendas, tendo pouca ou nenhuma correlação com os projetos em si. Corrobora-se assim a posição de BEZERRA (1991, pp. 87-88) de que o processo decisório dos relatores e dos próprios parlamentares prescinde de questionamentos sobre o conteúdo técnico ou econômico das decisões alocativas adotadas. Esta constatação profundamente desabonadora sobre papel do Congresso como *locus* de decisão, não pode ser facilmente descartada: se é possível admitir, *ad argumentandum*, que todas as emendas destinando recursos para novos projetos tenham seu valor amparado em rigorosas planilhas de custo correspondentes à obra pretendida¹⁶⁴, não é possível sustentar que a maioria dos projetos do Executivo encontre-se superdimensionada na mesma proporção, ou nem mesmo que a decisão de um ritmo menor de execução das obras propostas no PLOA para realocar recursos para as obras inseridas pelos parlamentares corresponda validamente a reduções de valor de mesma proporção em todas as obras, independente de suas características e estágio de execução. Portanto, é inevitável concluir que os critérios decisórios adotados pela realocação de recursos procedida pelo Congresso Nacional não estão relacionados às condições concretas das obras envolvidas, prescindido de dados objetivos para avaliação de mérito quanto às decisões alocativas¹⁶⁵. Esta

¹⁶⁴ Reiteramos: esta *tour de force* é uma hipótese que se faz apenas para construir o caso lógico extremo que vem a seguir, inexistindo qualquer evidência neste sentido. Ao contrário, os dados qualitativos trazidos pelo citado autor militam todos em desfavor dessa suposição.

¹⁶⁵ A afirmação é feita em relação ao Congresso Nacional porque é ele o objeto da nossa pesquisa. Esta proposição não depende de modo algum da hipótese - que não enunciamos – de que os valores dos projetos são dimensionados pelo Poder Executivo segundo critérios técnicos e econômicos idôneos. Um corte linear de dez ou vinte por cento no orçamento em centenas de obras suscita uma probabilidade mínima de ter sido baseada em critérios relativos à eficiência ou ao mérito técnico na condução de cada obra independentemente de ser aplicado sobre orçamentos adequadamente preparados ou sobre valores igualmente arbitrários.

conclusão forte parece incompatível com a posição anti-paroquialista segundo a qual a alocação parlamentar segue fundamentalmente alguma lógica de política pública. Ao contrário, mostra-se perfeitamente adaptada à convivência com um modelo no qual os parlamentares buscam “levar recursos”, ainda que fragmentários, para distritos específicos – mesmo que os recursos “conquistados” não sejam suficientes para concluir a contento qualquer obra, a estratégia dominante¹⁶⁶ do parlamentar neste modelo ainda é a de “conquistar o recurso”, pois qualquer alocação em distritos de seu interesse – por mais inadequada que seja do ponto de vista dos ganhos de bem-estar geral decorrentes do favorecimento total ou parcial da “sua” obra e da perda no projeto objeto do “corte linear” - estará associada à sua imagem, o que não ocorreria na mesma proporção se os recursos fossem preservados no projeto original.

Outras observações pontuais sobre os dados reforçam as visões paroquialistas. Verifica-se que as dotações do autógrafo introduzem um aumento muito forte da proporção das “modalidades de aplicação” descentralizada a Estados e Municípios ou “a definir”¹⁶⁷, sem qualquer fato objetivo que o exija ou recomende, indicando o interesse em vincular nominalmente¹⁶⁸ a intervenção parlamentar ao “reforço” da participação dos entes subnacionais a que estejam vinculados¹⁶⁹.

Por outro lado, a existência de projetos “genéricos” (aqueles cujas descrições na peça orçamentária não correspondessem a uma obra ou serviço específico, servindo para abrigar recursos cujo destino seria decidido então somente na fase de realização do gasto pelo Executivo) pode ser constatada no campo estudado, mas em proporções minoritárias e decrescentes (uma trajetória monotonamente decrescente partindo de 13,74 % em 2002 e alcançando apenas 2,20 % em 2007). Esta baixa proporção permite considerar que este risco metodológico¹⁷⁰ não compromete os resultados aqui obtidos¹⁷¹. Por outro lado, a predominância absoluta de projetos claramente definidos quanto ao seu objeto traz para

¹⁶⁶ Uma estratégia dominante em teoria dos jogos é aquela que o agente “adoptará mediante cálculos a corto plazo, ya que, sea cual sea la estrategia adoptada por el adversario, le produce mejores resultados” (COLOMER, 1998, pp. 105-106), ainda que o equilíbrio resultante do jogo seja ineficiente em relação a outras possibilidades do jogo.

¹⁶⁷ Modalidades de aplicação 30, 40 e 99.

¹⁶⁸ E apenas nominalmente, como uma “declaração de intenções” do parlamentar promotor da modificação, uma vez que este atributo da dotação orçamentária não é vinculante para o órgão executor.

¹⁶⁹ Este ponto está tratado na seção 3.1.1, e corrobora uma proposição de BEZERRA (1999, p. 78).

¹⁷⁰ Antevisto de forma muito perspicaz por FIGUEIREDO & LIMONGI (2008, p. 122) como obstáculos aos estudos do orçamento como mecanismo de decisão política.

dentro do Legislativo o conteúdo decisório e alocativo do processo orçamentário dentro dos limites institucionais do orçamento – é no Congresso que se discute e define em última instância quanto pode ser alocado a cada obra específica, não sendo as alocações formuladas em termos tão genéricos que dependam da negociação posterior do seu destino junto ao Poder Executivo¹⁷². No entanto, a própria existência de programas genéricos (e a insistência do Congresso em mantê-los, mesmo quando não os recebe na proposta do Executivo) manifesta um interesse parlamentar – de parcela minoritária, mas existente – de postergar o conteúdo material da decisão alocativa para um momento posterior em que o Executivo passa a ser o principal interveniente. Isto pode ser entendido como a existência – minoritária - de ligações entre parlamentares e executivo que estejam em conformidade com o modelo de Figueiredo & Limongi de decisão “compartilhada” entre Executivo e Legislativo.

4.2) Alcances e limites - as restrições às possíveis conclusões

“[...] um vasto afresco, onde cada segmento estruturado teria o valor de uma sugestão, de um convite para que o leitor continuasse pensando com sua própria cabeça” (FURTADO, 1985, pp. 204-205)”

É preciso, ao concluir, ressaltar os estreitos limites das contribuições possíveis deste trabalho. Pelos seus objetivos eminentemente exploratórios, que não são modificados mesmo pela utilização de um teste preliminar de hipóteses, os recursos quantitativos não poderiam ser de natureza distinta. As técnicas exploratórias utilizadas vão apenas sugerir possíveis caminhos para confirmação mais precisa; aqui, portanto, estão alinhados possíveis pontos de partida para o refinamento de modelos posteriores, partindo da advertência de TUKEY (1977, p. 34) no sentido de que “a menos que a análise exploratória de dados descubra indicações,

¹⁷¹ Inicialmente, porque a vinculação teórica entre dispersão material da aplicação dos recursos e fragmentação dos valores decorre diretamente da associação entre um determinado projeto no documento orçamentário (dotação) e uma obra ou serviço física e geograficamente determinado, associação esta que é confirmada como proporção amplamente majoritária das dotações estudadas.

¹⁷² Esta última afirmação deve ser cuidadosamente qualificada: os “limites institucionais” do processo orçamentário fazem com que o papel de última instância do Congresso seja estritamente o de agente autorizador, pois a natureza autorizativa do orçamento faz com que o Executivo tenha a faculdade de executar ou não o gasto autorizado. Além disso, o nosso estudo circunscreve-se à elaboração da lei orçamentária anual, não abrangendo outras formas de intervenção que alteram o orçamento, seja nas mesmas condições relativas de influência (créditos suplementares e especiais), seja em processos nos quais predomina a posição decisória do Executivo (créditos extraordinários abertos por Medidas Provisórias). Por fim, a afirmação se faz exclusivamente no que se refere aos projetos de investimento

usualmente quantitativas, é provável que não haja nada para a análise confirmatória levar em consideração¹⁷³

Ainda do ponto de vista metodológico, é preciso circunscrever de forma inequívoca a possível área de abrangência de qualquer conclusão. Em primeiro lugar, a natureza constitucional autorizativa do orçamento no Brasil faz com que o Executivo tenha a faculdade de executar ou não o gasto autorizado, sendo o papel do Congresso apenas um dos elos da decisão de alocação do gasto público. Além disso, por construção, o trabalho trata da elaboração da lei orçamentária anual, não abrangendo outras formas de intervenção que alteram o orçamento, seja nas mesmas condições relativas de influência (créditos suplementares e especiais), seja em processos nos quais predomina a posição decisória do Executivo (créditos extraordinários abertos por Medidas Provisórias). Por fim, o levantamento empírico restringe-se exclusivamente aos projetos de investimento em transportes rodoviários, sendo completamente ausente qualquer informação sobre o comportamento alocativo ou o processo decisório em qualquer outra área ou natureza de gasto da União.

Desta forma, não podemos alimentar a pretensão de “refutar” ou “corroborar” hipóteses de comportamento ou motivação paroquialista. A apresentação dos diferentes precursores teóricos ordenados em duas grandes vertentes¹⁷⁴ tem por objetivo organizar as hipóteses mais frequentes para que possam ser suscitadas em suas linhas mais essenciais quando do exame de cada faceta dos dados levantados. Desta forma, o *nec plus ultra* de qualquer inferência é se um determinado aspecto dos dados levantados pode ser interpretado como favorável a um ou outro sentido das interpretações sobre o paroquialismo, ou se pode ajudar a refletir sobre aspectos pontuais levantados na teoria acerca em torno dessas posições. Neste sentido, aliás, é inevitável constatar que a maior parte dos pontos suscitados milita na direção favorável às concepções que vêem no comportamento parlamentar um componente significativo de motivações de corte paroquialista. Mas terá sido talvez o esforço de compilação, organização e apresentação dos dados aquilo que mais potencial tem de impulsionar a reflexão sobre o

em transportes rodoviários: não dispomos de quaisquer elementos para refutar a existência nem a predominância de projetos de natureza genérica em todas as demais áreas do gasto da União.

¹⁷³ Tradução nossa.

¹⁷⁴ Denominadas ao longo do texto, à guisa de taxonomia mais precisa, como “paroquialistas” e “anti-paroquialistas”.

tema da alocação orçamentária, estruturando o “afresco” de recursos de informação mais adequados para que outros estudiosos possam formular conclusões mais sólidas.

5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBI; GONZÁLES-PÁRAMO; CASANOVAS, 2000. Albi, Emilio; Gonzáles-Páramo, José Manuel; Casanovas, Guillem López. Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos. Barcelona: Ariel, 2000.

AMES, 1995 – Ames, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*. 57(2), p. 324-343.

_____, **2001** – Ames, Barry. The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities and institutions in comparative perspective. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO & SANTOS, 2002 – Amorim Neto, Octavio & Santos, Fabiano. *A produção legislativa do Congresso – entre a paróquia e a nação.* in **Vianna (2002)**, pp. 92-139.

ARNOLD, 1991. Arnold, Douglas R. The logic of congressional action. New Haven: Yale University Press, 1991.

AVELAR & CINTRA, 2007. Avelar, Lúcia & Cintra, Antônio Octávio. Sistema político brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO, 2006 – Banco Interamericano de Desenvolvimento. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2006.

BAHIA, 2003. Bahia, Luiz Henrique Nunes. O poder do clientelismo: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BEZERRA, 1999. Bezerra, Marcos Otávio. Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BITTENCOURT, 2006. Bittencourt, Fernando. Contratações públicas e fundações de apoio. *Revista de Informação Legislativa*. 43(171), jul-set 2006, p. 307-351.

BODEMER & CARRILLO, 2007. Bodemer, Klaus & Flórez, Fernando Carrillo (eds.). Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.

BRASIL, 1973. Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973. “*Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências..*” Publicação no Diário Oficial da União de 12 de setembro de 1973.

_____, **2001.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Resolução nº 01, de 2001-CN. “*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.*” Publicação no Diário Oficial da União de 04 de outubro de 2001.

_____, **2001A.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 10.266, de 24 de julho de 2001. “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2002 e dá outras providências.*” Publicação no DOU de 25.07.2001.

_____, **2002.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002. “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2003 e dá outras providências.*” Publicação no DOU de 26.07.2002.

_____, **2003.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003. “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2004 e dá outras providências.*” Publicação no DOU de 30.07.2003 (Edição extra) e retificação no DOU de 24.09.2003.

_____, **2004.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004. “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2005 e dá outras providências.*” Publicação no DOU de 12.08.2004 - Edição extra

_____, **2005.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências.*” Publicação no DOU de 29.09.2005 - Edição extra

_____, **2006.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Resolução nº 01, de 2006-CN. “*Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.*” Publicação no Diário Oficial da União de 26 de dezembro de 2006.

_____, **2006A.** Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências.*” Publicação no DOU de 29.12.2006 - Edição extra

_____, 2008. Brasil – Leis, Decretos, Resoluções. Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2009. Informações Complementares relacionadas no Anexo III da Lei nº 11.768, de 14.08.2008 – LDO 2009. (inciso II - detalhamento dos custos unitários médios utilizados na elaboração dos orçamentos para os principais serviços e investimentos, justificando os valores adotados). Volume I. Brasília, DF, 2008. pp. 26 et seqs. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa09/080814_infcomp_2009_I.pdf>, acesso em 07/10/2008.

CAREY & SHUGART, 1995 – Carey, John M. & Shugart, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*. 14(4), p. 417-439.

CAVAROZZI, 1999 – Cavarozzi, M. (comp.), Hacia una matriz de gobierno en América Latina: instituciones del estado, la sociedad civil y el mercado. Buenos Aires, Universidad Nacional de San Martín/BID, 1999.

COLOMER, 1998. Colomer, Josep Maria. La transición a la democracia: el modelo español. Barcelona:Anagrama, 1998.

DAVIS; DEMPSTER; WILDAWSKY, 1966 - Davis, Otto; Dempster, M.A.H.; Wildavsky, Aaron. A theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, 60 (3), sept. 1966.

ELLWOOD & PATASHNICK, 1993. Ellwood, John N. & Eric M. Patashnick. In Praise of Pork. *Public interest*, 110, Winter. 1993. pp. 19-33.

FAORO, 2000. Faoro, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro vol. 2. São Paulo: Globo/Publifolha, 2000

FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro:FGV Editora, 1999.

_____, 2000 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Presidential power, legislative organization and party behaviour in Brazil. *Comparative Politics*. 32(2), p. 151-170, 2000.

_____, 2002 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*. 45(2), 2002, p. 303-344.

_____, 2003 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. O Legislativo e a âncora fiscal. in **Rezende et alii (2003)**, pp. 55-91.

_____, 2008 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. Política orçamentária e presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2008.

Furtado, 1969 – Furtado, Celso. Political obstacles to economic growth. **in Velliz (1969)**.

_____, 1985 – Furtado, Celso. A fantasia organizada. São Paulo:Paz e Terra, 1985.

_____, 1986 – Furtado, Celso. A fantasia desfeita. São Paulo:Paz e Terra, 1986.

GARZÓN, 2005. Garzón, Baltazar. Un mundo sin miedo. Buenos Aires: Plaza & Janés, 2005

GOMÀ & SUBIRATS, 1998 – Gomà, Ricard & Subirats, Joan. Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona:Ariel, 1998.

GUTIÉRREZ & CINTAS, 2004. Gutiérrez, Roberto Behar & Cintas, Père Grima. 55 respuestas a dudas típicas de estadística. Madrid:Díaz de Santos, 2004.

KINZO, 1999. Kinzo, Maria D'Alva Gil. Partidos políticos y proceso decisorio democrático: el caso brasileño. **in Cavarozzi (1999)**.

LEAL, 1975 – Leal, Vítor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo:Alfa Omega, 1975.

LEMOS, 2001 – Lemos, Leany Barreiro de Sousa. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988/1994: uma análise distributivista. *Dados*. 44(3), 2001, p. 561-604.

LIMA & MIRANDA, 2006. Lima, Edilberto & Miranda, Rogério. O processo orçamentário federal brasileiro. **in** Mendes, 2006.

LIMONGI & FIGUEIREDO, 2001A – Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos. *Insight/Inteligência*. 14, p. 64-72.

_____, 2001B – Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém viu. *Insight/Inteligência*. 15, p. 58-72.

_____, 2005 – Limongi, Fernando & Figueiredo, Argelina Cheibub. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*. 48(4), 2005, pp. 737-776.

LLANOS, 2007 – Llanos, Mariana. *Reforma parlamentaria en América Latina: un comentario sobre el control parlamentario*. **in BODEMER & CARRILLO (2007)**.

MAINWARING, 1993 – Mainwaring, Scott P. "Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, 26 (2), p. 198-228.

_____, 1997 – Mainwaring, Scott P. "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil", in **Mainwaring & Shugart, 1997**, pp. 52-103.

_____, 1999 – Mainwaring, Scott P. Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999

_____ & **Shugart, 1997**. Mainwaring, Scott P. e Shugart, Matthew Soberg (eds.), Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge, Cambridge University Press. 1997.

MAYHEW, 1974. Mayhew, David. Congress: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 1974.

MENDES, 2006. Mendes, Marcos (org.). Gasto público eficiente: propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

MENY & THOENIG, 1992. Mény, Ives & Thoenig, Jean Claude. Las políticas públicas. Barcelona: Ariel, 1992.

MESSEMBERG, 2002. Messenberg, Débora. A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002.

NOLTE, 2007 – Nolte, Detlef. ¿ *Son dos cámaras mejor que una ? Los sistemas bicamerales de América Latina*. in **Bodemer & Carrillo (2007)**.

NUNES, 1996. Nunes, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.

PALERMO, 2000 – Palermo, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*. 43(3), 2000, pp. 521-557.

PALMEIRA, 1996. Palmeira, Moacir. Política, facções e voto. in **Palmeira & Goldman, 1996**.

PALMEIRA & GOLDMAN, 1996. Palmeira, Moacir & Goldman, Márcio (orgs.). Antropologia, voto e representação política. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1996.

PEREIRA & MUELLER, 2002 – Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*. 45(2), 2002, pp. 265-301.

_____, 2003 – Pereira, Carlos & Mueller, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process. Department of Economics Working Paper 304. Brasília: Universidade de Brasília/Departamento de Economia, 2003.

PETREI, 1997. Petrei, Humberto. Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

PIRES JÚNIOR, 2006. Pires Júnior, José Antônio Meyer. Emendas Orçamentárias Individuais: "Pork Barrel" brasileiros? *Revista da CGU*, 1(1), 2006. pp. 86-103

POWER, 2000 – Power, Timothy. The political right in post-authoritarian Brazil: elites, institutions and democratization. University Park, PA: The Pennsylvania University Press, 2000.

REZENDE et alii, 2003 – Rezende, Fernando *et alii*. O orçamento público e a transição de Poder. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2003.

REZENDE & CUNHA, 2002 – Rezende, Fernando & Cunha, Armando. Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro:FGV Editora, 2002.

ROCHA, 1997. Rocha, Paulo. Congresso Nacional e orçamento público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário ampliado. Brasília:UnB, 1997. Dissertação de mestrado.

SABINA, 1999. Sabina, Joaquín. Noches de boda. Intérprete: Joaquín Sabina. In: Joaquín Sabina. Nos sobran los motivos – Acústico 1. Madrid, BMG Music Spain, 2000, 2 CD. Faixa 11.

SAMUELS, 2000 – Samuels, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 25(3), August 2000, pp. 481-497.

SAMUELS, 2002. Samuels, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *Journal of Politics*, 64 (3), Aug2002, pp. 845-863.

SANTISO, 2007 – Santiso, Carlos. *Parliaments and budgeting: understanding the politics of the budget*. in **Bodemer & Carrillo (2007)**.

SANTOS, 1995A – Santos, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil: 1958-1963. *Dados*, 38(3), 1995, pp. 459-496.

_____, **1995B** – Santos, Fabiano. Clientelismo como escolha racional. *Ciências Sociais Hoje*, 1995, pp. 105-137.

- SANTOS & MACHADO, 1995** – Santos, M.H. de Castro & Machado, E.M. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do pork- barrel. Relatório Interno 7. Brasília: ENAP, out. 1995.
- SANCHES, 1995**. Sanches, Osvaldo Maldonado. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista de Informação Legislativa*. 32, abr-jun 1995.
- SODRÉ, 1988** - Sodré, Nelson Werneck. Do Estado Novo à ditadura militar: memórias de um soldado. Petrópolis:Vozes, 1988.
- SCHACTER, 2005**. Schacter, Mark. A framework for evaluating institutions of accountability. **in** Shah, 2005.
- SHAH, 2005**. Shah, Anwar (ed.) Fiscal Management. Washigton: The World Bank, 2005.
- SIMON, 1957**. Simon, H. Administrative Behavior. New York: Free Press, 1957
- STIGLITZ, 1999**. Stiglitz, Joseph. Economics of the public sector. New York:W.W. Norton & Company, 1999.
- TUKEY, 1977**. Tukey, John W. Exploratory data analysis. Reading, Mass.:Addison-Wesley, 1977.
- VIANNA, 2002** – Vianna, Luiz Werneck (org.). A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte:Editora UFMG, Rio de Janeiro:IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- VELLIZ, 1969** – Velliz, C. (ed.). Obstacles to change in Latin America. London:Oxford University Press, 1969.
- VON HAGEN, 2005**. Von Hagen, Jürgen. Budget institutions and public spending. **in** Shah, 2005.

6 – ANEXO ESTATÍSTICO

6.1 - Parâmetros metodológicos e informações de referência

1) PARÂMETROS DE DEFLACIONAMENTO UTILIZADOS

Em todas as tabelas e gráficos em que foram utilizados valores deflacionados, todos os mencionados valores foram trazidos a valores de R\$ de 2007, utilizando o INCC/FGV de janeiro dos respectivos anos. Este índice foi escolhido por refletir mais proximamente a realidade específica dos custos da construção civil (ao contrário do deflacionamento por índices gerais como IGP/DI ou IPCA), e o mês de janeiro por ser aquele ao qual o orçamento da União também é referido. Em que pese a existência e disponibilidade dos índices “desagregados” também calculados pela própria FGV para serviços de construção pesada, mais próximos da realidade do setor rodoviário, estes índices referem-se apenas a itens de custo individuais (ex: terraplenagem; consultoria e projetos; obras de arte especiais; obras complementares), que teriam de ser ponderados pelo próprio autor, com pesos arbitrários, para estimar uma “média” relativa aos serviços de transporte rodoviário em geral; isto desaconselhou o uso dos índices específicos, utilizando-se para refletir a evolução dos preços as médias utilizadas pela própria FGV para ponderar os itens de serviço individuais na composição do INCC.

Inflação – INCC
Periodicidade: Anual
Fonte: Fundação Getulio Vargas, Conjuntura Econômica (FGV/Conj. Econômica)
Unidade: (% a.a.)
Referência: http://ipeadata.gov.br
Comentário: Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC). Obs.: Mede o ritmo evolutivo dos preços de materiais de construção, serviços e mão-de-obra. Tem abrangência geográfica nacional, com pesquisa de preços realizada em doze capitais: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Valores (janeiro)	
2002.01	214,162
2003.01	244,489
2004.01	276,49
2005.01	308,284
2006.01	328,042
2007.01	344,943
2008.01	365,906

2) DESCRIÇÃO DOS CONJUNTOS DE DADOS

Inicialmente, são apresentados dados agregados dos grandes números da despesa orçamentária nos exercícios examinados (montante global, distribuição por grupo natureza de despesa e por modalidade de aplicação).

Os conjuntos de dados principais, relativos aos valores dos projetos, referem-se a dois momentos da elaboração da lei orçamentária: os conjuntos denominados “PLOA”, que contém os valores dos projetos do investimento em transportes no Projeto de Lei Orçamentária de cada exercício apresentada pelo Poder Executivo ao Congresso, e “Autógrafo”, que contém os valores dos projetos do investimento em transportes na Lei Orçamentária Anual aprovada pelo Congresso Nacional a cada exercício e submetida à

sanção presidencial (não inclui, portanto, eventuais alterações que incidam sobre a Lei Orçamentária Anual em decorrência de vetos presidenciais que venham a ser aprovados). Estes são os dois conjuntos expostos na seção 6.2 deste Anexo.

Em seguida, procedeu-se à eliminação dos valores discrepantes (*outliers*) de cada um dos conjuntos originais de dados, na forma descrita na seção 6.3 deste Anexo, dando origem a um segundo jogo de conjuntos de dados, descrito na referida seção.

Por fim, os conjuntos originais foram retomados para que o conjunto de “Autógrafo” fosse filtrado para incluir apenas aqueles projetos que existiam originalmente no “PLOA” respectivo (ou seja, apenas aqueles projetos que tivessem sido propostos pelo Poder Executivo, independentemente do valor que apresentem na lei aprovada pelo Congresso). O critério de filtragem que indica a permanência do projeto é o mesmo código da classificação funcional-programática.

Os dados originais foram coletados no Sistema SIGA Brasil do Senado Federal, segundo as seguintes especificações:

- Dados relativos a programações das Esferas Fiscal e Seguridade Social
- Ações orçamentárias com Grupo Natureza de Despesa 4 e 5, desde que inseridas em classificação funcional-programática que simultaneamente:
 - a) contenha a Subfunção: 782 – Transporte Rodoviário; e
 - b) não contenha o programa “0901 - OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS”

Os Universos (subconjuntos de dados operacionais do sistema SIGA Brasil) utilizados foram :

Dados relativos à despesa orçamentária autorizada	
Ano	Universo
2002	LOA 2002 Despesa Elaboração
2003	LOA 2003 Despesa Elaboração
2004	LOA 2004 Despesa Elaboração
2005	LOA 2005 Despesa Elaboração
2006	LOA 2006 Despesa Elaboração
2007	LOA 2007 Despesa Elaboração

Dados relativos à receita orçamentária prevista	
Ano	Universo
2002	LOA 2002 Receita Elaboração
2003	LOA 2003 Receita Elaboração
2004	LOA 2004 Receita Elaboração
2005	LOA 2005 Receita Elaboração
2006	LOA 2006 Receita Elaboração
2007	LOA 2007 Receita Elaboração

3) PADRÃO REFERENCIAL DE CUSTOS UNITÁRIOS DE PROJETOS RODOVIÁRIOS

Uma estimativa do porte dos projetos, os custos referenciais estimados pelo Poder Executivo para as principais ações de transportes rodoviários é apresentada na tabela abaixo:

Objeto da Ação	Produto	Un. medida	Custo médio (R\$)
Adequação de Acesso Rodoviário	Trecho Adequado	km	4.000.000
Adequação de Anel Rodoviário	Trecho Adequado	km	4.000.000
Adequação de Contorno Rodoviário	Trecho Adequado	km	4.000.000
Construção de Acesso Rodoviário	Trecho Pavimentado	km	1.500.000
Construção de Contornos Rodoviários	Trecho Pavimentado	km	1.500.000
Construção de Trechos Rodoviários	Trecho Pavimentado	km	1.500.000
Manutenção de Trechos Rodoviários	Trecho Mantido	km	350.000

Fonte: Elaboração própria a partir de BRASIL, 2008.

4) ÍNDICE DE TABELAS DO ANEXO ESTATÍSTICO

TABELA - ANEXO 1 - DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA TOTAL POR GRUPO NATUREZA DA DESPESA (GND), 2002/2007	105
TABELA - ANEXO 2 - VARIAÇÕES INTERTEMPORAIS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR GRUPO NATUREZA DA DESPESA (GND) -2002/2007	106
TABELA - ANEXO 3 - VARIAÇÕES INTERTEMPORAIS DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA GLOBAL PREVISTA.....	106
TABELA - ANEXO 4 - PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS NA DESPESA COM INVESTIMENTOS, 2002/2007	107
TABELA - ANEXO 5 - PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS NA DESPESA TOTAL, 2002/2007	107
TABELA - ANEXO 6 - DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO, 2002/2007	108
TABELA - ANEXO 7 – EMENDAS APRESENTADAS À DESPESA TENDO POR OBJETO O INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, 2002/2007	110
TABELA - ANEXO 8 – SÍNTESE DAS REGRAS LEGAIS PARA ALOCAÇÃO DA DOTAÇÃO PARA RESERVA DE CONTINGÊNCIA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, 2002-2007 ..	110
TABELA - ANEXO 9 – SÍNTESE DA REGULAMENTAÇÃO DAS ALTERAÇÕES AUTORIZADAS NA MODALIDADE DE APLICAÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, 2002-2007	111
TABELA - ANEXO 10 – PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO CONJUNTO DE DADOS DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	112
TABELA - ANEXO 11 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	116
TABELA - ANEXO 12 – LIMITES EXTERNOS PARA <i>OUTLIERS</i> DE VALORES DE PROJETOS, SEGUNDO A METODOLOGIA DE TUKEY, 2002/2007	119
TABELA - ANEXO 13 – VARIAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO E DOS VALORES DOS PROJETOS EM FUNÇÃO DA SUPRESSÃO DOS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	120
TABELA - ANEXO 14 -PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO CONJUNTO DE DADOS DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	120
TABELA - ANEXO 15 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	124
TABELA - ANEXO 16 - PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO CONJUNTO DE DADOS DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	127
TABELA - ANEXO 17 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	131
TABELA - ANEXO 18 – PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	134
TABELA - ANEXO 19 – PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DOS VALORES DOS PROJETOS ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	143
TABELA - ANEXO 20 - RELAÇÃO INDIVIDUALIZADA DOS PROJETOS E AÇÕES DE NATUREZA GENÉRICA NA ÁREA DE TRANSPORTES CONTEMPLADOS NO PLOA E NO AUTÓGRAFO, 2002/2007	148
TABELA - ANEXO 21 - SÍNTESE QUANTITATIVA DOS PROJETOS E AÇÕES DE NATUREZA GENÉRICA NA ÁREA DE TRANSPORTES, 2002/2007	153

5) ÍNDICE DE GRÁFICOS DO ANEXO ESTATÍSTICO

GRÁFICO - ANEXO 1 - DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO, 2002/2007	109
GRÁFICO - ANEXO 2 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	113
GRÁFICO - ANEXO 3- DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	113
GRÁFICO - ANEXO 4 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	114
GRÁFICO - ANEXO 5 - NÚMERO DE PROJETOS, 2002/2007	114
GRÁFICO - ANEXO 6 - SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	114
GRÁFICO - ANEXO 7 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	115
GRÁFICO - ANEXO 8 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007	117
GRÁFICO - ANEXO 9 - SÉRIE HISTÓRICA DA MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	121
GRÁFICO - ANEXO 10 - DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	121
GRÁFICO - ANEXO 11 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	121
GRÁFICO - ANEXO 12 - NÚMERO DE PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	122
GRÁFICO - ANEXO 13 - SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	122
GRÁFICO - ANEXO 14 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	123
GRÁFICO - ANEXO 15 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS <i>OUTLIERS</i> , 2002/2007	125
GRÁFICO - ANEXO 16 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	128
GRÁFICO - ANEXO 17 - DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	128
GRÁFICO - ANEXO 18 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	129
GRÁFICO - ANEXO 19 - NÚMERO DE PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	129
GRÁFICO - ANEXO 20 - SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	129

GRÁFICO - ANEXO 21 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	129
GRÁFICO - ANEXO 22 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007	132
GRÁFICO - ANEXO 23 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	136
GRÁFICO - ANEXO 24 - DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	136
GRÁFICO - ANEXO 25 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	137
GRÁFICO - ANEXO 26 - NÚMERO DE PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	137
GRÁFICO - ANEXO 27 – SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	138
GRÁFICO - ANEXO 28 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	139
GRÁFICO - ANEXO 29 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007	140
GRÁFICO - ANEXO 30 - VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007 – PLOTAGEM INDIVIDUALIZADA DA ALTERAÇÃO DE VALOR PROJETO A PROJETO	145

6.2 - As macro-alocações do orçamento

TABELA - ANEXO 1 - DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA TOTAL POR GRUPO NATUREZA DA DESPESA (GND), 2002/2007

<i>Valores nominais em R\$</i>						
PLOA						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1-PES	69.206.207.668	76.892.618.079	84.291.083.834	97.054.485.945	108.646.275.635	128.057.015.599
2-JUR	58.452.143.729	93.644.105.666	117.829.636.294	110.834.621.584	179.525.233.769	165.867.205.087
3-ODC	196.618.559.969	213.302.236.326	263.291.323.740	303.876.958.099	350.445.307.811	407.776.798.873
4-INV	11.028.858.479	7.350.772.283	7.823.827.330	11.468.677.940	14.329.915.701	16.158.582.299
5-IFI	16.466.884.986	23.054.373.194	32.752.836.673	32.922.422.325	29.968.995.538	34.325.970.836
6-AMO	57.230.281.691	60.160.283.225	66.056.202.116	68.153.706.117	92.493.048.983	77.064.286.136
8-RES	8.503.697.365	12.972.981.521	25.600.357.848	21.122.511.196	27.906.973.626	26.539.591.988
Total	417.506.635.889	487.377.372.297	597.645.269.839	645.433.385.211	803.315.753.069	855.789.452.825
Autógrafo						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1-PES	68.497.811.854	77.046.186.595	84.120.038.402	98.109.568.514	112.655.115.635	128.065.615.599
2-JUR	58.452.148.729	93.644.105.666	117.769.754.247	110.834.621.584	179.525.233.769	165.867.305.087
3-ODC	204.354.493.348	223.972.448.281	273.625.309.906	319.122.190.947	366.665.166.436	413.909.623.525
4-INV	17.649.510.401	14.180.170.422	12.368.454.214	21.356.743.020	21.240.888.953	27.335.187.091
5-IFI	16.864.740.986	24.376.290.846	33.249.350.005	33.764.265.037	30.757.598.550	32.441.665.336
6-AMO	57.230.281.691	60.160.283.225	65.948.464.164	65.761.870.859	89.541.287.763	77.064.286.136
8-RES	6.892.926.878	20.521.772.590	21.964.621.108	21.618.689.006	22.846.521.604	25.708.552.836
Total	429.941.915.889	513.901.259.628	609.045.994.050	670.567.950.972	823.231.814.716	870.392.237.617

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Valores da despesa total, não incluem o simples refinanciamento da dívida pública federal.

GND – Grupo Natureza da Despesa - atributo de uma dotação orçamentária que permite a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto (Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001). Os valores que esse atributo pode assumir são:

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais
- 2 - Juros e Encargos da Dívida
- 3 - Outras Despesas Correntes
- 4 – Investimentos (art. 12 § 4º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964)
- 5 - Inversões financeiras (art. 12 § 5º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964)
- 6 - Amortização da Dívida
- 9 - Reserva de Contingência (art. 5º, inc. III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

TABELA - ANEXO 2 - VARIAÇÕES INTERTEMPORAIS DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR GRUPO NATUREZA DA DESPESA (GND) -2002/2007

Variação da participação percentual de cada GND sobre a a despesa total (diferença entre a participação percentual de cada GND no registrada no Autógrafo e a constante do PLOA)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1-PES	-0,64	-0,78	-0,29	-0,41	0,16	-0,25
2-JUR	-0,40	-0,99	-0,38	-0,64	-0,54	-0,33
3-ODC	0,44	-0,18	0,87	0,51	0,91	-0,09
4-INV	1,46	1,25	0,72	1,41	0,80	1,25
5-IFI	-0,02	0,01	-0,02	-0,07	0,01	-0,28
6-AMO	-0,40	-0,64	-0,22	-0,75	-0,64	-0,15
8-RES	-0,43	1,33	-0,68	-0,05	-0,70	-0,15

Valores em percentual

Variação percentual do valor da despesa por GND (diferença percentual entre o valor da despesa em cada GND registrada no Autógrafo e a constante do PLOA)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1-PES	-1,02	0,20	-0,20	1,09	3,69	0,01
2-JUR	0,00	0,00	-0,05	0,00	0,00	0,00
3-ODC	3,93	5,00	3,92	5,02	4,63	1,50
4-INV	60,03	92,91	58,09	86,2 2	48,23	69,1 7
5-IFI	2,42	5,73	1,52	2,56	2,63	-5,49
6-AMO	0,00	0,00	-0,16	-3,51	-3,19	0,00
8-RES	-18,94	58,19	-14,20	2,35	-18,13	-3,13
TOTAL	2,98	5,44	1,91	3,89	2,48	1,71

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: Valores da despesa total não incluem o simples refinanciamento da dívida pública federal.

TABELA - ANEXO 3 - VARIAÇÕES INTERTEMPORAIS DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA GLOBAL PREVISTA

Valores nominais em R\$

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PLOA	417.506.633.887	487.377.370.294	597.645.267.835	645.433.383.206	803.315.751.063	855.789.450.818
Autógrafo	447.792.233.887	552.549.648.451	609.045.992.046	670.567.948.967	823.231.812.710	870.392.235.610
Variação (%)	7,25	13,37	1,91	3,89	2,48	1,71

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

OBS: Valores da receita total prevista não incluem receitas com o simples refinanciamento da dívida pública federal.

TABELA - ANEXO 4 - PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS NA DESPESA COM INVESTIMENTOS, 2002/2007

PLOA												
	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	R\$	%										
Transportes	1.861.255.888		1.564.162.402		1.457.960.600		2.315.241.146		3.511.825.138		4.576.249.736	
Investimentos	11.028.858.479	16,88	7.350.772.283	21,28	7.823.827.330	18,63	11.468.677.940	20,19	14.329.915.701	24,51	16.158.582.299	28,32
Autógrafo												
	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	R\$	%										
Transportes	3.098.821.136		2.608.939.415		2.012.529.908		5.031.700.553		4.172.952.177		6.230.619.313	
Investimentos	17.649.510.401	17,56	14.180.170.422	18,40	12.368.454.214	16,27	21.356.743.020	23,56	21.240.888.953	19,65	27.335.187.091	22,79

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Linhas "Transportes": valores totais dos projetos de investimento (GND 4) classificados na Subfunção 782 – Transporte Rodoviário

Linhas "Investimentos": valores totais dos projetos de investimento (GND 4) no orçamento do exercício respectivo

Colunas "R\$" – Valores nominais em R\$ / Colunas "%" – Valores em percentual

TABELA - ANEXO 5 - PARTICIPAÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS NA DESPESA TOTAL, 2002/2007

PLOA												
	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	R\$	%										
Transportes	1.861.255.888		1.564.162.402		1.457.960.600		2.315.241.146		3.511.825.138		4.576.249.736	
Total	417.506.633.887	0,45	487.377.370.294	0,32	597.645.267.835	0,24	645.433.383.206	0,36	803.315.751.063	0,44	855.789.450.818	0,53
Autógrafo												
	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	R\$	%										
Transportes	3.098.821.136		2.608.939.415		2.012.529.908		5.031.700.553		4.172.952.177		6.230.619.313	
Total	429.941.913.887	0,72	513.901.257.625	0,51	609.045.992.046	0,33	670.567.948.967	0,75	823.231.812.710	0,51	870.392.235.610	0,72

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Linhas "Transportes": valores totais dos projetos de investimento (GND 4) classificados na Subfunção 782 – Transporte Rodoviário

Linhas "Total": valores totais da despesa no orçamento do exercício respectivo

Colunas "R\$" – Valores nominais em R\$ / Colunas "%" – Valores em percentual

OBS: Valores da despesa total não incluem o simples refinanciamento da dívida pública federal.

TABELA - ANEXO 6 - DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO, 2002/2007

	PLOA					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
30 - TRANSF. A EST. E AO DF	13,34	6,05	0,10	0,02	0,00	1,31
40 - TRANSF. A MUNICÍPIOS	0,11	0,00	0,00	0,00	0,23	0,11
90 - APLIC. DIRETAS *	86,55	93,95	99,89	99,97	99,77	98,58
99 - A DEFINIR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Valores em percentual

	Autógrafo					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
30 - TRANSF. A EST. E AO DF	19,71	19,41	12,81	6,20	7,12	9,45
40 - TRANSF. A MUNICÍPIOS	0,81	1,31	0,78	0,77	1,54	1,46
90 - APLIC. DIRETAS *	74,51	73,21	83,32	89,04	85,57	86,39
99 - A DEFINIR	4,96	6,08	3,09	3,98	5,77	2,70

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

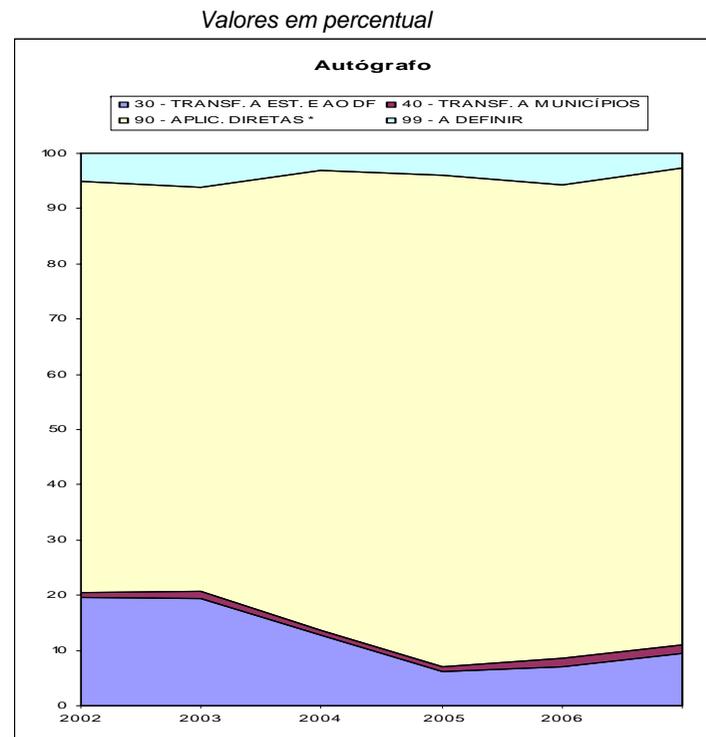
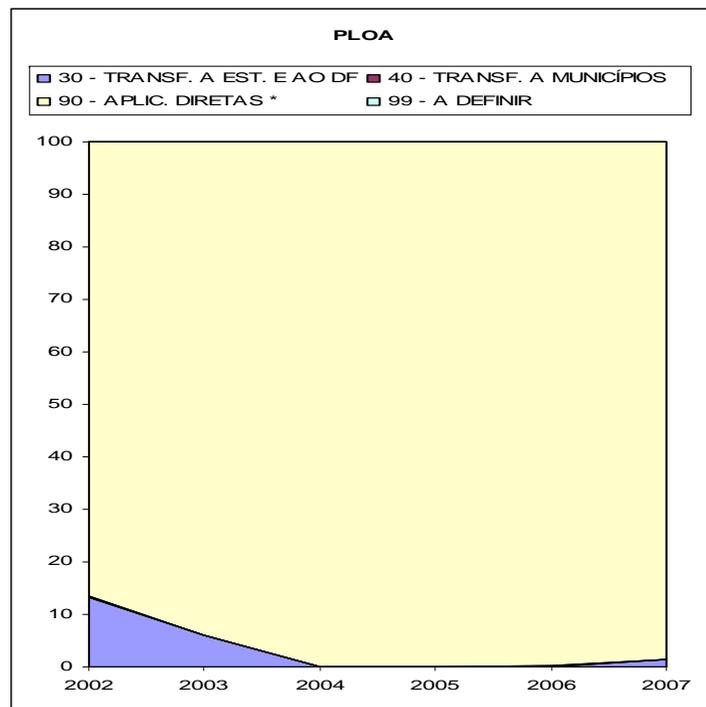
Valores expressos como percentual da despesa total de investimentos em transportes que apresenta cada modalidade de aplicação

OBS: No exercício de 2005, consta um único projeto com modalidade de aplicação “80 – TRANSFERÊNCIAS AO EXTERIOR”, alcançando 0,52 % do montante do PLOA e 0,19 % do montante do Autógrafo. Tendo em vista o objeto do projeto (Programa 0220 - MANUTENÇÃO DA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL; Ação 2834 - RESTAURAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS; Subtítulo 0035 - NO ESTADO DE SÃO PAULO; Funcional-Programática 26.782.0220.2834.0035), esta ocorrência é indício de erro material na formalização das peças orçamentárias (tendo sido a modalidade de aplicação modificada na execução e esta dotação empenhada e liquidada na modalidade de aplicação 90). Por tais razões, para efeito de nossa análise, acrescentamos os valores do projeto em referência à modalidade de aplicação 90.

Modalidade de aplicação - atributo de uma dotação orçamentária que tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. (Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001). Os valores que esse atributo pode assumir são:

- 20 - Transferências à União
- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- 40 - Transferências a Municípios
- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais (1-A)
- 80 - Transferências ao Exterior
- 90 - Aplicações Diretas
- 99 - A Definir

GRÁFICO - ANEXO 1 - DISTRIBUIÇÃO DO INVESTIMENTO EM TRANSPORTES POR MODALIDADE DE APLICAÇÃO, 2002/2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

TABELA - ANEXO 7 – EMENDAS APRESENTADAS À DESPESA TENDO POR OBJETO O INVESTIMENTO EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, 2002/2007

Valores em R\$ nominais

	2002			2003			2004		
	Nr	Valor	Valor medio	Nr	Valor	Valor medio	Nr	Valor	Valor medio
INDIVIDUAL (PARLAMENTAR)	28	2.401.000	85.750	0	0	0	0	0	0
INDIVIDUAL DEPUTADO FEDERAL	0	0	0	36	3.126.000	86.833	37	1.634.000	44.162
INDIVIDUAL SENADOR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CATEGORIAS INDIVIDUAIS	28	2.401.000	85.750	36	3.126.000	86.833	37	1.634.000	44.162
BANCADA ESTADUAL	68	5.224.500.000	76.830.882	68	5.521.000.000	81.191.176	66	6.734.500.000	102.037.879
COMISSÃO	3	315.000.000	105.000.000	2	210.000.000	105.000.000	4	1.312.000.000	328.000.000
COMISSÃO SENADO FEDERAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0
RELATOR GERAL	12	121.556.000	10.129.667	31	225.666.564	7.279.567	71	111.155.130	1.565.565
RELATOR SETORIAL	36	152.090.000	4.224.722	14	112.350.000	8.025.000	2	8.500.000	4.250.000
BANCADA REGIONAL	0	0	0	2	230.000.000	115.000.000	1	200.000.000	200.000.000
CATEGORIAS COLETIVAS	119	5.813.146.000	48.849.966	117	6.299.016.564	53.837.748	144	8.366.155.130	58.098.300
	2005			2006			2007		
	Nr	Valor	Valor medio	Nr	Valor	Valor medio	Nr	Valor	Valor medio
INDIVIDUAL (PARLAMENTAR)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
INDIVIDUAL DEPUTADO FEDERAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0
INDIVIDUAL SENADOR	35	1.646.000	47.029	30	1.252.900	41.763	5	1.720.000	344.000
CATEGORIAS INDIVIDUAIS	37	1.771.000	47.865	31	1.452.900	46.868	8	5.020.000	627.500
BANCADA ESTADUAL	50	4.859.700.000	97.194.000	72	6.664.100.000	92.556.944	73	7.385.429.253	101.170.264
COMISSÃO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMISSÃO SENADO FEDERAL	2	1.615.000.000	807.500.000	0	0	0	0	0	0
RELATOR GERAL	82	2.159.659.868	26.337.315	57	184.898.813		13	161.000.000	12.384.615
RELATOR SETORIAL	1	39.450.000	39.450.000	0	0	0	16	79.724.959	4.982.810
BANCADA REGIONAL	0	0	0	1	80.000.000	80.000.000	0	0	0
CATEGORIAS COLETIVAS	135	8.673.809.868	64.250.443	130	6.928.998.813	53.299.991	102	7.626.154.212	74.766.218

rtir do Sistema SIGA Brasil

OBS: Emendas apresentadas e acolhidas a cada ano tendo em sua classificação funcional a subfunção “782 – Transporte rodoviário”

TABELA - ANEXO 8 – SÍNTESE DAS REGRAS LEGAIS PARA ALOCAÇÃO DA DOTAÇÃO PARA RESERVA DE CONTINGÊNCIA NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, 2002-2007

	Regra	Disp.	Fonte
2007	2 % da Receita Corrente Líquida no PLOA e 1 % no Autógrafo	Art. 13	Brasil, 2006A
2006	2 % da Receita Corrente Líquida no PLOA e 1 % no Autógrafo	Art. 13	Brasil, 2005
2005	2 % da Receita Corrente Líquida no PLOA e 1 % no Autógrafo	Art. 13	Brasil, 2004
2004	2 % da Receita Corrente Líquida no PLOA e 1 % no Autógrafo	Art. 12	Brasil, 2003
2003	3 % da Receita Corrente Líquida no PLOA e 0,5 % no Autógrafo (este artigo foi vetado pelo Presidente da República)	Art. 12 (vetado)	Brasil, 2002
2002	2 % da Receita Corrente Líquida no PLOA e 1 % no Autógrafo	Art. 32	Brasil, 2001A

Fonte: Elaboração Própria

(“Disp.” equivale ao número do artigo da LDO correspondente que veicula a regra indicada).

TABELA - ANEXO 9 – SÍNTESE DA REGULAMENTAÇÃO DAS ALTERAÇÕES AUTORIZADAS NA MODALIDADE DE APLICAÇÃO DAS DOTAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, 2002-2007

	Regra	Disp.	Referência
2007	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Portaria do dirigente máximo do órgão orçamentário (Ministro ou equivalente) para redução das modalidades 30, 40 e 50 em dotações incluídas pelo CN, mediante comunicação do Presidente da CMO ▪ Alteração direta no SIAFI pela própria unidade nos demais casos ▪ Vedado o acréscimo de modalidade 50 a partir da redução de dotações incluídas pelo CN nas demais modalidades 	Art. 62	Brasil, 2006A
2006	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Portaria do dirigente máximo do órgão orçamentário (Ministro ou equivalente) para redução das modalidades 30, 40 e 50 em dotações incluídas pelo CN ▪ Alteração direta no SIAFI pela própria unidade nos demais casos 	Art. 62	Brasil, 2005
2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alteração direta no SIAFI para definição da modalidade 99 e redução da modalidade 90 ▪ Portaria do dirigente máximo do órgão orçamentário (Ministro ou equivalente), nos demais casos (exigida prévia comunicação do Presidente da CMO para redução de redução das modalidades 30, 40 e 50 em dotações incluídas pelo CN) 	Art. 64	Brasil, 2004
2004	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alteração direta no SIAFI para definição da modalidade 99 e redução da modalidade 90 ▪ Portaria do dirigente máximo do órgão orçamentário (Ministro ou equivalente) nos demais casos 	Art. 62	Brasil, 2003
2003	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alteração direta no SIAFI para definição da modalidade 99 ▪ Portaria do dirigente máximo do órgão orçamentário (Ministro ou equivalente) nos demais casos 	Art. 60	Brasil, 2002
2002	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Portaria do dirigente máximo do órgão orçamentário (Ministro ou equivalente) em qualquer caso 	Art. 39	Brasil, 2001A

Fonte: Elaboração Própria

“Disp.” equivale ao número do artigo da LDO correspondente que veicula a regra indicada.

6.3 - A distribuição dos projetos entre o PLOA e o Autógrafo

TABELA - ANEXO 10 – PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO CONJUNTO DE DADOS DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007

Valores monetários em R\$ de 2007

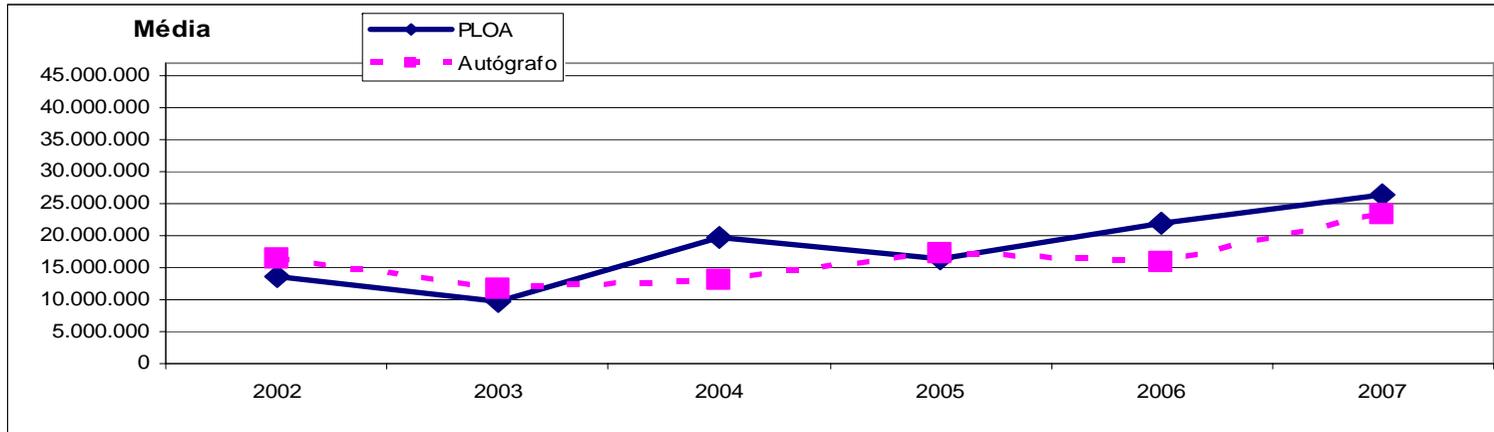
	2002		2003		2004	
	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo
Média	13.751.640	16.527.017	9.594.934	11.797.701	19.770.873	13.145.493
Mediana	6.442.655	7.167.454	3.724.705	4.909.839	11.066.010	8.084.309
Soma	2.997.857.648	4.991.159.305	2.206.834.955	3.680.882.938	1.818.920.406	2.510.789.193
Desvio-padrão populacional	20.826.813	23.095.568	12.966.170	16.027.841	24.536.833	17.721.295
Coefficiente de variação	151,45%	139,74%	135,14%	135,86%	124,11%	134,81%
Número de projetos	218	302	230	312	92	191

	2005		2006		2007	
	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo
Média	16.395.908	17.270.047	21.850.635	15.956.167	26.300.285	23.335.652
Mediana	10.070.217	9.838.043	12.110.365	9.007.537	13.955.656	14.000.000
Soma	2.590.553.601	5.630.035.564	3.692.757.325	4.387.946.186	4.576.249.736	6.230.619.313
Desvio-padrão populacional	20.747.916	27.893.885	30.340.979	23.922.141	46.690.527	34.399.105
Coefficiente de variação	126,54%	161,52%	138,86%	149,92%	177,53%	147,41%
Número de projetos	158	326	169	275	174	267

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 2 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007

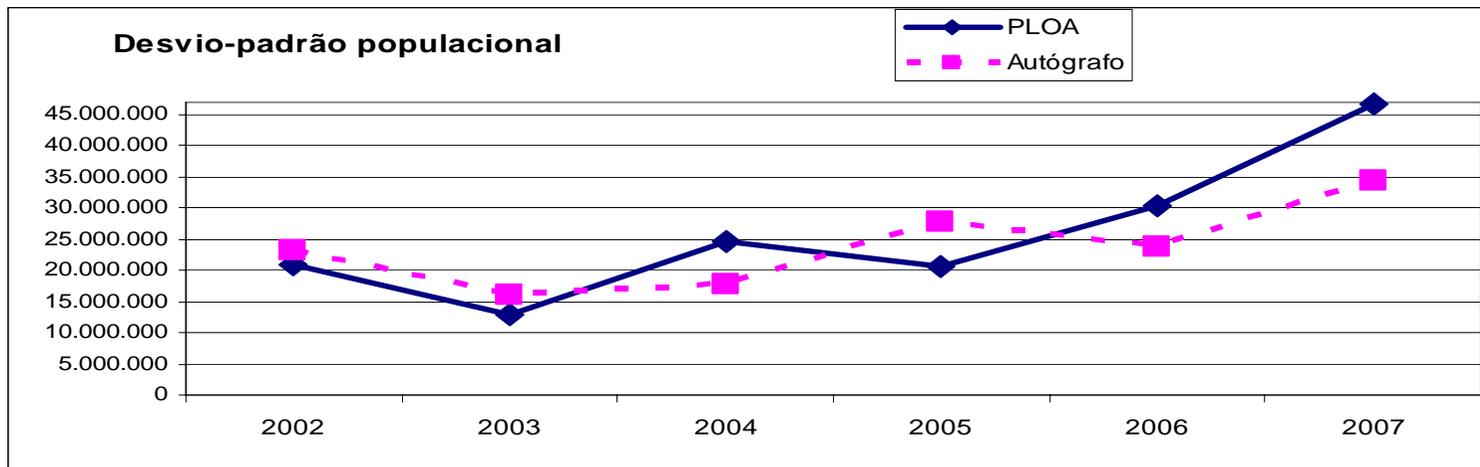
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

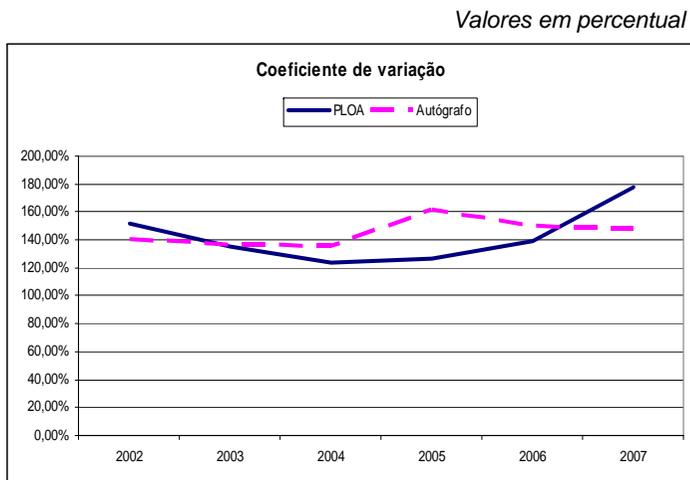
GRÁFICO - ANEXO 3- DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007



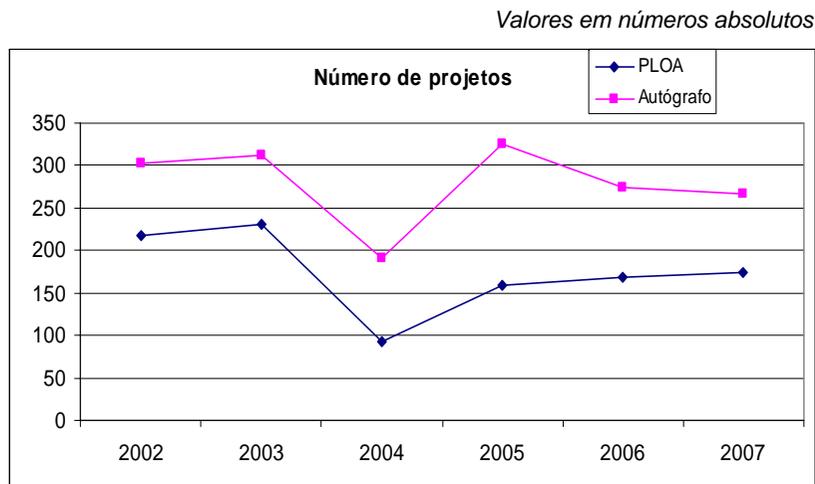
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 4 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007



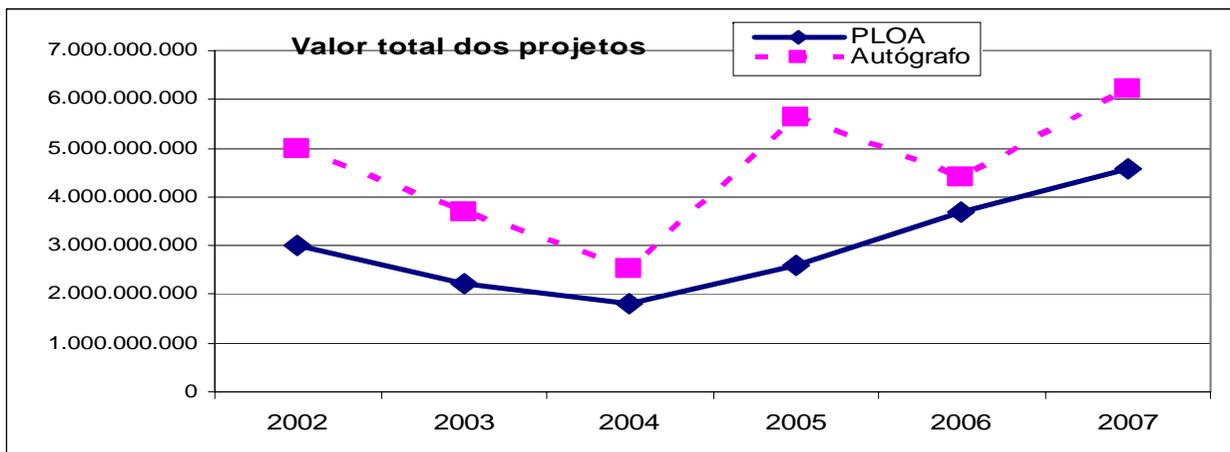
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 5 - NÚMERO DE PROJETOS, 2002/2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 6 - SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007

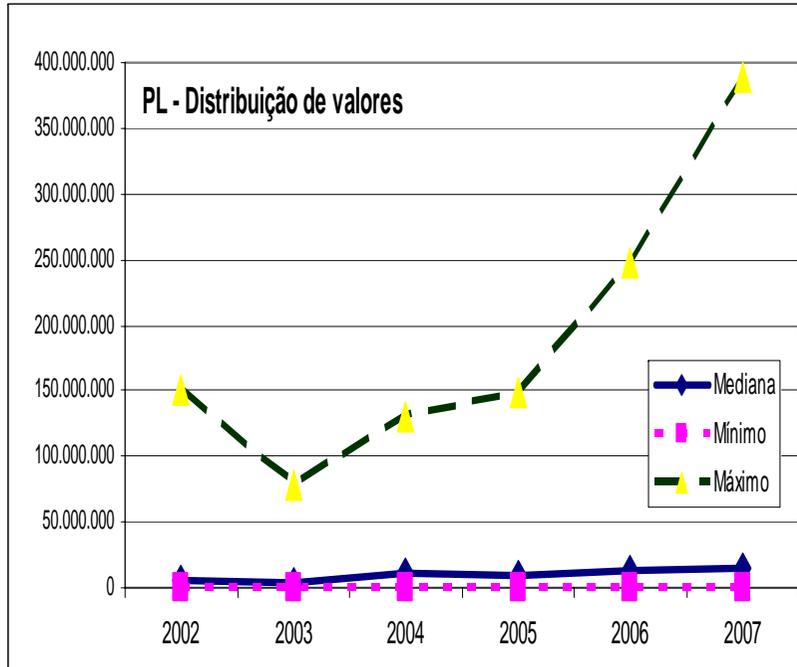


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

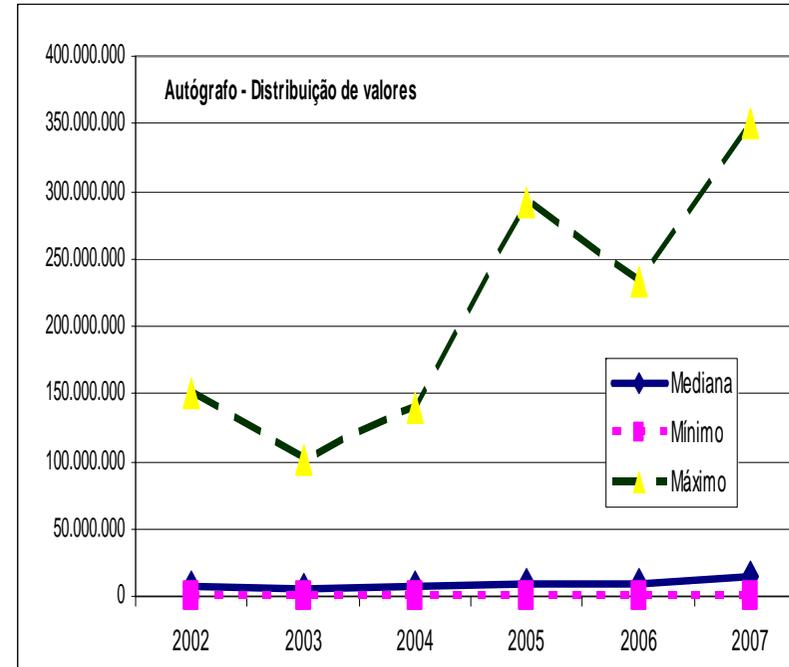
GRÁFICO - ANEXO 7 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007

PLOA



AUTÓGRAFO



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

TABELA - ANEXO 11 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007

Intervalo	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	PL	Aut										
1.000.000	14	41	21	70	4	40	8	58	3	40	5	16
2.000.000	20	32	40	46	5	5	7	7	2	11	2	3
3.000.000	17	26	33	22	3	6	5	7	4	9	4	28
5.000.000	49	26	34	20	10	18	15	44	8	23	30	17
7.000.000	18	23	11	16	9	19	24	16	15	24	7	18
10.000.000	25	23	27	26	13	20	9	32	33	38	34	28
20.000.000	33	49	31	44	20	47	51	84	54	64	37	52
30.000.000	10	27	18	36	9	19	21	31	17	33	14	39
40.000.000	10	19	3	15	6	6	5	14	11	9	13	24
50.000.000	12	15	7	7	5	5	4	14	5	12	9	18
60.000.000	2	6	2	2	3	1	2	3	5	2	8	13
70.000.000	3	3	2	5	1	1	2	5	4	3	4	3
80.000.000	2	3	1	0	0	1	1	2	1	0	1	2
90.000.000	0	1	0	1	0	0	1	1	0	3	0	0
100.000.000	0	3	0	1	2	2	0	1	4	0	0	1
110.000.000	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0
120.000.000	0	2	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0
130.000.000	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0
140.000.000	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
150.000.000	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
160.000.000	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
170.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
180.000.000	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
190.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
200.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
250.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	2
300.000.000	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Mais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Valores em números absolutos

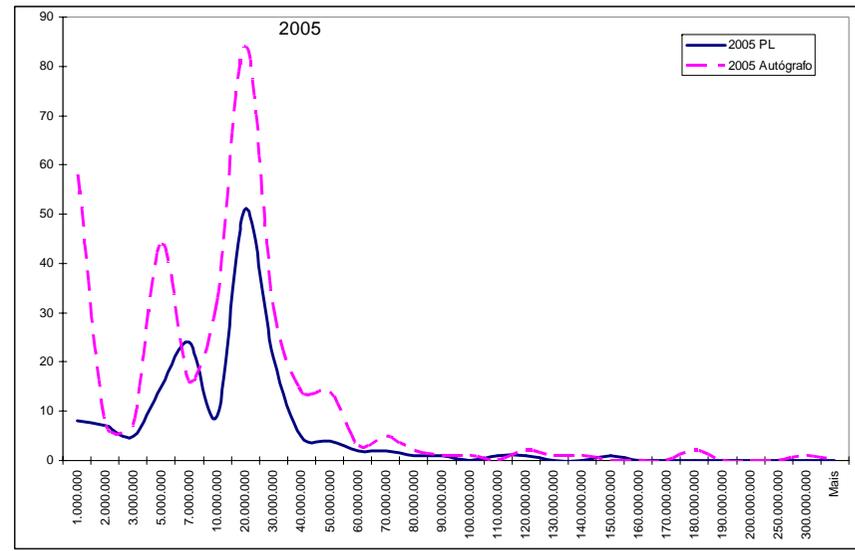
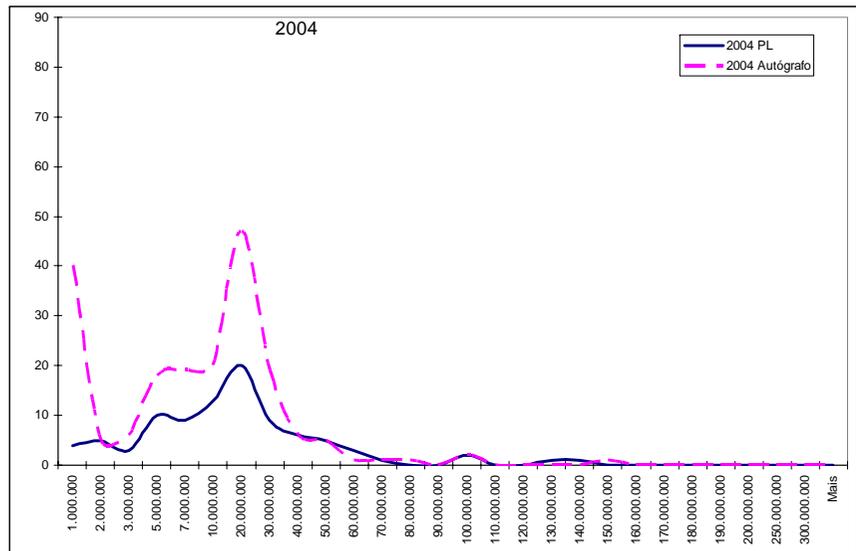
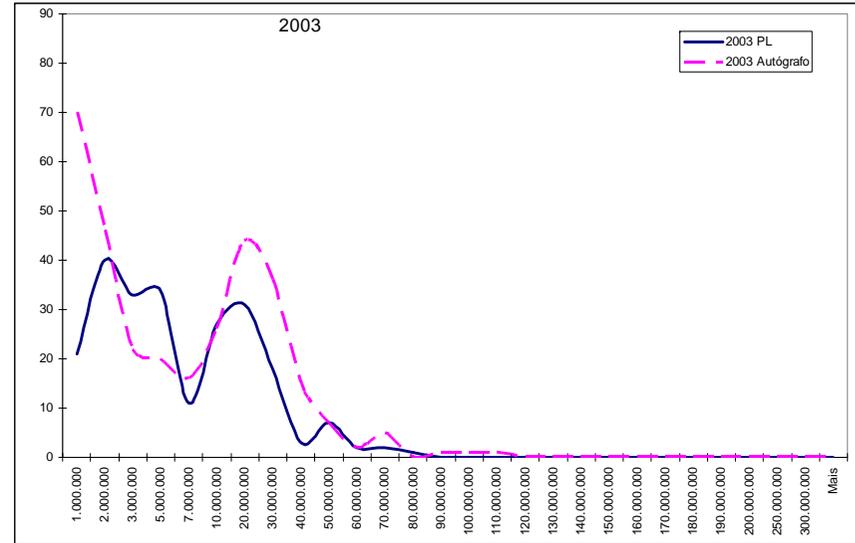
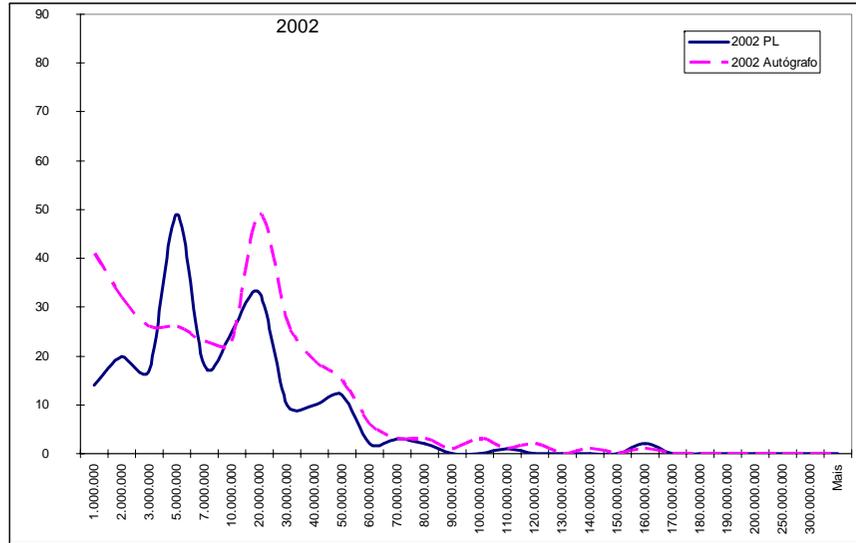
Coluna "Intervalo": limites superiores dos intervalos em que foram distribuídos os valores dos projetos de investimento

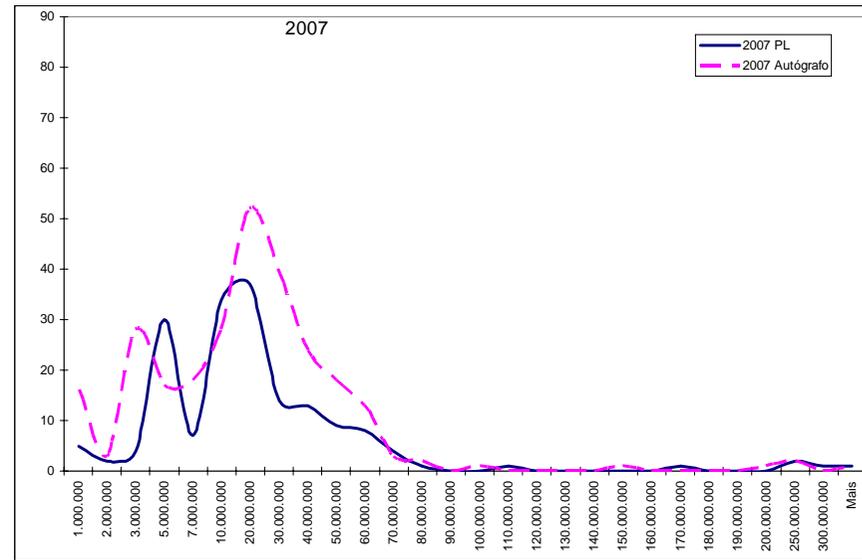
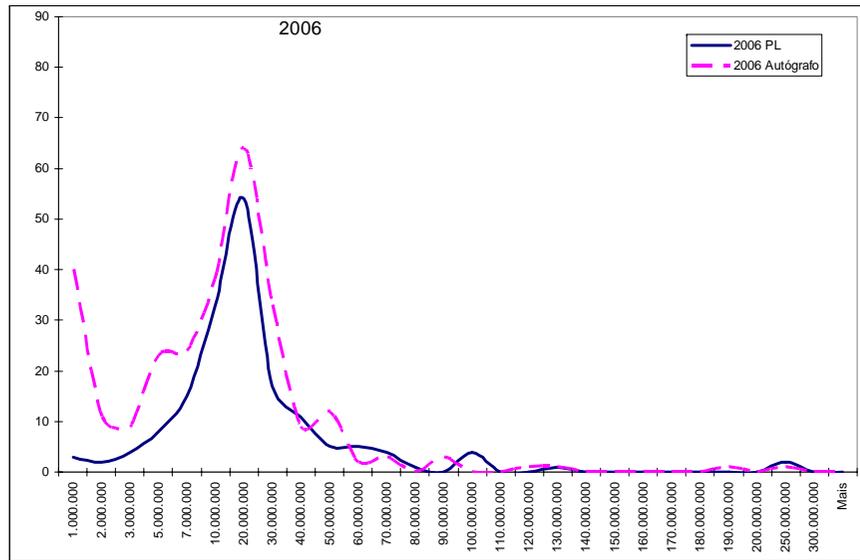
Colunas "PL": Frequência de ocorrência no PLOA de projetos com valores compreendidos entre o limite do intervalo indicado e o limite do intervalo anterior, para o exercício respectivo

Colunas "Autógrafo": Frequência de ocorrência no Autógrafo da Lei Orçamentária de projetos com valores compreendidos entre o limite do intervalo indicado e o limite do intervalo anterior, para o exercício respectivo

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 8 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS, 2002/2007





6.4 - Um exercício de desconsideração dos outliers

METODOLOGIA PARA ELIMINAÇÃO DOS *OUTLIERS*

Para a identificação dos valores dos *outliers*, foi utilizada a metodologia de TUKEY (1977, pp. 43-44), que define “limites externos” (*outer fences*) além dos quais o valor pode ser considerado, em caráter exploratório, um valor discrepante no conjunto de dados:

Intervalo interquartilico = Valor do terceiro quartil – Valor do primeiro quartil

Distância = 1,5 * Intervalo interquartilico

Limite externo inferior = Valor do primeiro quartil – (2 * Distância)

Limite externo superior = Valor do terceiro quartil + (2 * Distância)

Tendo em vista a metodologia, não houve *outlier* em valores inferiores, uma vez que o limite externo inferior sempre foi menor que zero. Os limites externos calculados para cada conjunto de dados encontram-se sintetizados na tabela abaixo:

TABELA - ANEXO 12 – LIMITES EXTERNOS PARA *OUTLIERS* DE VALORES DE PROJETOS, SEGUNDO A METODOLOGIA DE TUKEY, 2002/2007

2002 PLOA	2003 PLOA	2004 PLOA	2005 PLOA	2006 PLOA	2007 PLOA
Limite Inferior -30.602.613,91	Limite Inferior -27.289.816,63	Limite Inferior -58.526.110,40	Limite Inferior -37.538.694,65	Limite Inferior -34.506.707,95	Limite Inferior -62.912.576,00
Limite Superior 48.319.916,70	Limite Superior 40.682.531,34	Limite Superior 90.624.960,98	Limite Superior 62.126.529,86	Limite Superior 64.022.897,98	Limite Superior 99.684.432,00
Autógrafo	Autógrafo	Autógrafo	Autógrafo	Autógrafo	Autógrafo
Limite Inferior -57.230.114,17	Limite Inferior -45.885.467,68	Limite Inferior -37.591.289,05	Limite Inferior -45.859.325,06	Limite Inferior -41.768.862,09	Limite Inferior -66.000.000,00
Limite Superior 81.944.142,51	Limite Superior 64.581.298,49	Limite Superior 56.060.192,75	Limite Superior 68.978.158,30	Limite Superior 64.757.923,66	Limite Superior 102.000.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir

do Sistema SIGA Brasil

TABELA - ANEXO 13 – VARIAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO E DOS VALORES DOS PROJETOS EM FUNÇÃO DA SUPRESSÃO DOS *OUTLIERS*, 2002/2007

Valores em percentuais

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PLOA – Redução do número de projetos	-4,59	-4,78	-4,35	-4,43	-5,92	-3,45
Autógrafo – Redução do número de projetos	-2,98	-1,92	-2,62	-3,68	-2,91	-1,87
PLOA – Redução do valor total dos projetos	-28,53	-26,82	-24,56	-25,43	-31,48	-31,22
Autógrafo – Redução do número de projetos	-19,77	-13,24	-18,75	-27,07	-22,01	-18,27

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

TABELA - ANEXO 14 -PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO CONJUNTO DE DADOS DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

Valores monetários em R\$ de 2007

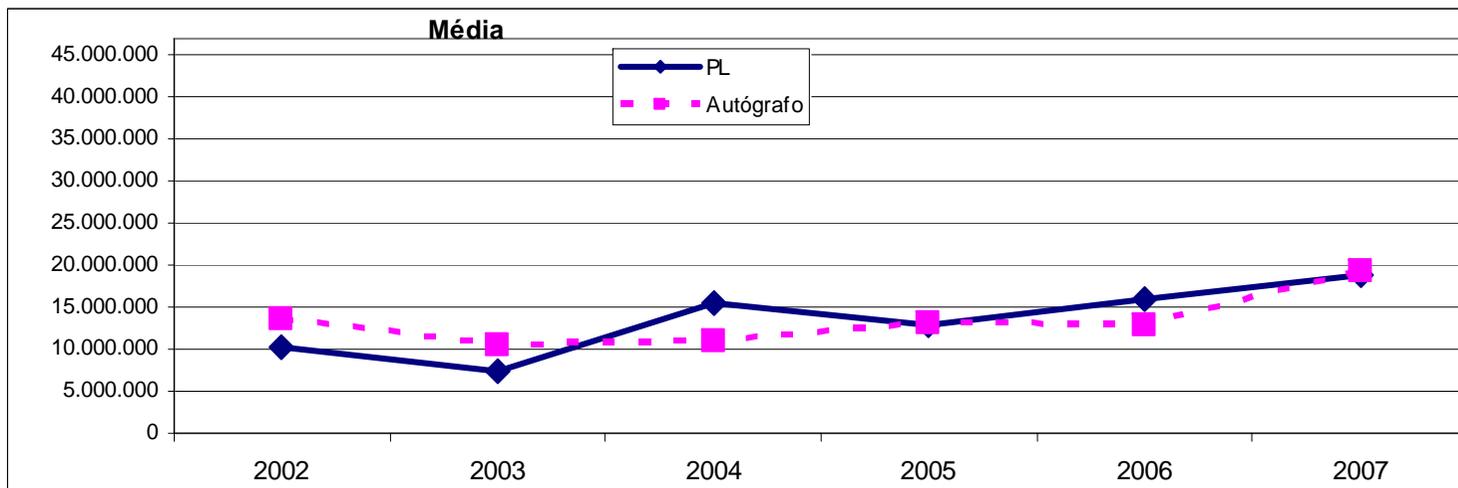
	2002		2003		2004	
	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo
Média	10.300.641	13.666.562	7.374.593	10.436.948	15.593.498	10.967.887
Mediana	5.556.790	6.442.655	3.682.379	4.466.824	10.043.477	813.603
Soma	2.142.533.392	4.004.302.722	1.615.035.986	3.193.706.287	1.372.227.888	2.040.027.022
Desvio-padrão populacional	11.597.582	16.155.483	8.482.533	12.712.130	14.690.708	11.066.198
Coefficiente de variação	112,59%	118,21%	115,02%	121,80%	94,21%	100,90%
Número de projetos	208	293	219	306	88	186

	2005		2006		2007	
	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo
Média	12.793.802	13.076.056	15.914.023	12.816.485	18.736.045	19.436.139
Mediana	10.070.217	9.199.703	10.671.885	8.875.797	12.024.772	13.975.000
Soma	1.931.864.235	4.105.881.771	2.530.329.715	3.422.001.533	3.147.655.615	5.092.268.646
Desvio-padrão populacional	11.081.027	13.773.257	13.174.196	12.788.266	17.168.781	17.499.085
Coefficiente de variação	86,61%	105,33 %	82,78%	99,78%	91,64%	90,03%
Número de projetos	151	314	159	267	168	262

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 9 - SÉRIE HISTÓRICA DA MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

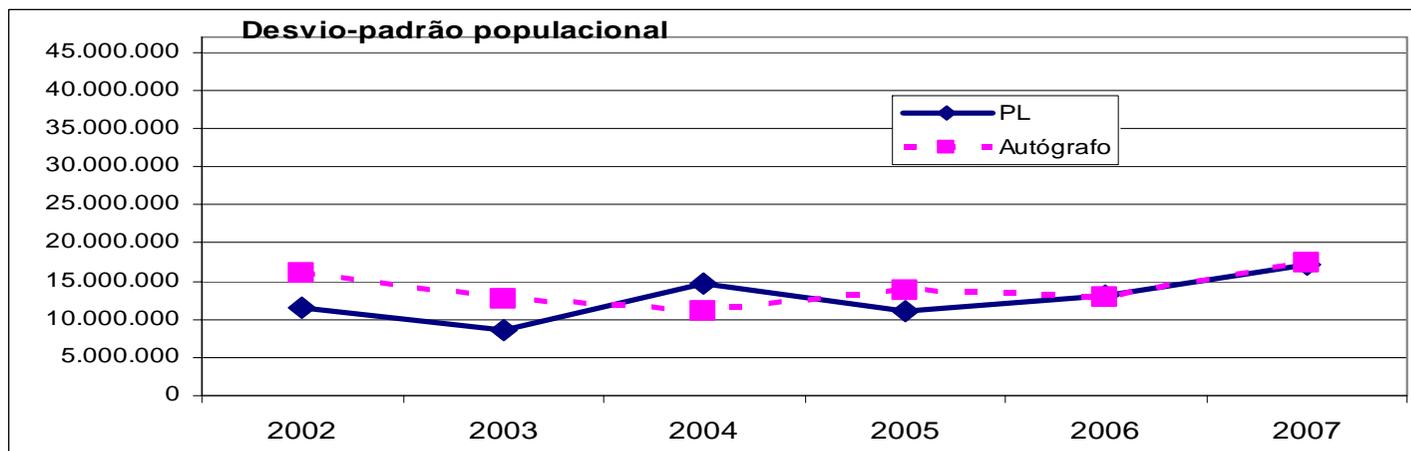
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 10 - DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007



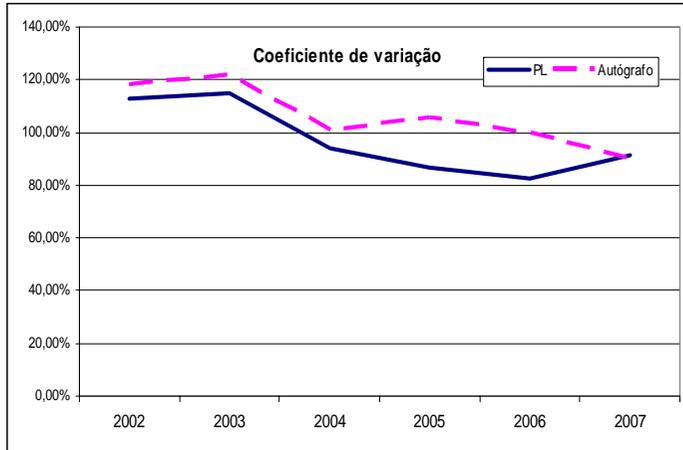
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 11 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

GRÁFICO - ANEXO 12 - NÚMERO DE PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

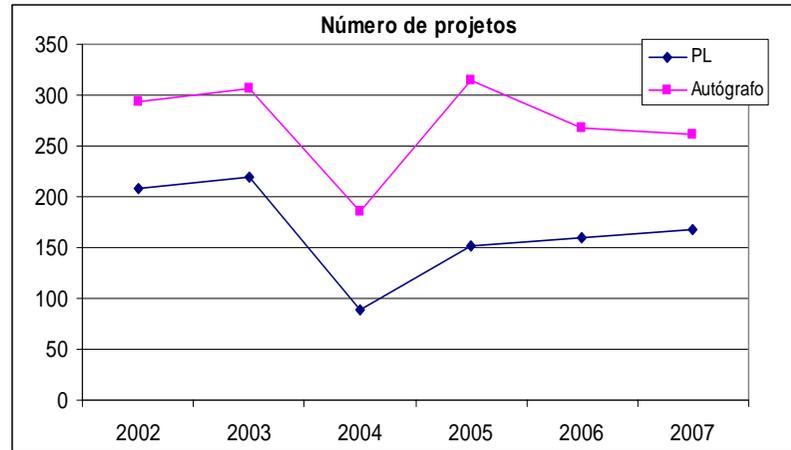
Valores em percentual



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

NÚMERO DE PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

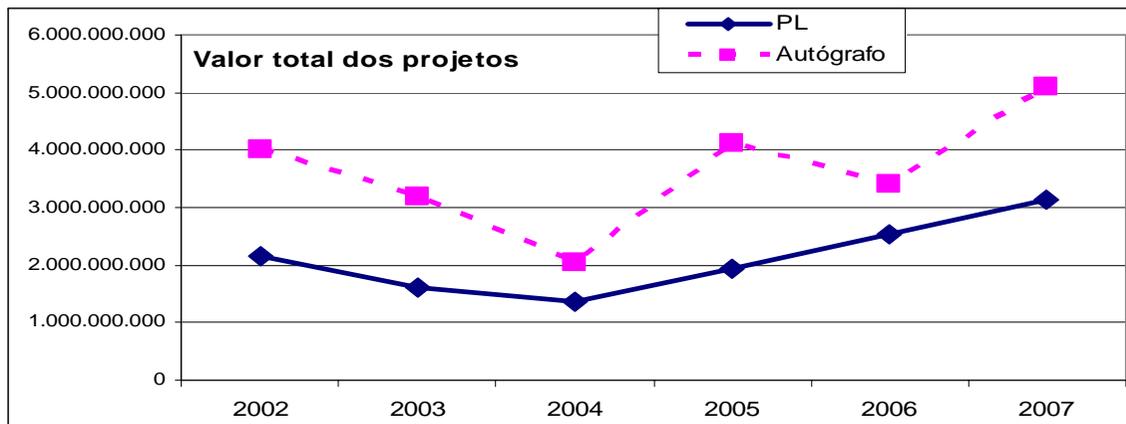
Valores em números absolutos



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 13 - SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007

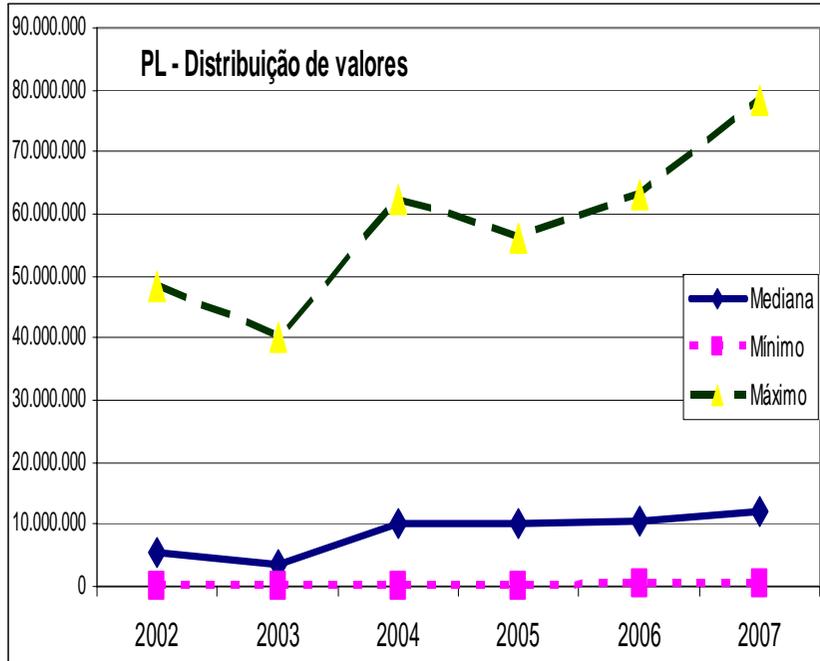


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

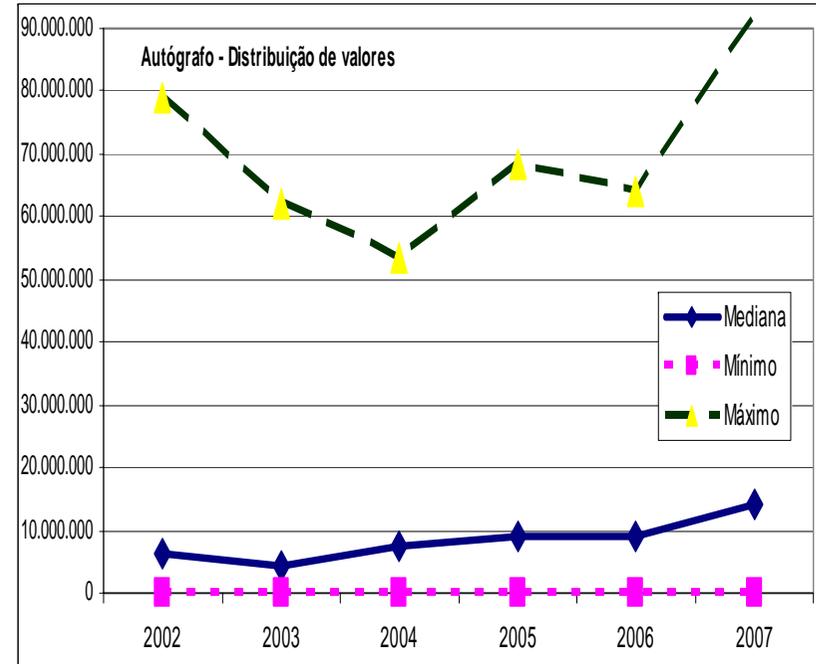
GRÁFICO - ANEXO 14 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007

PLOA



AUTÓGRAFO



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

TABELA - ANEXO 15 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007

Intervalo	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	PL	Aut										
1.000.000	14	41	21	70	4	40	8	58	3	40	5	16
2.000.000	20	32	40	46	5	5	7	7	2	11	2	3
3.000.000	17	26	33	22	3	6	5	7	4	9	4	28
5.000.000	49	26	34	20	10	18	15	44	8	23	30	17
7.000.000	18	23	11	16	9	19	24	16	15	24	7	18
10.000.000	25	23	27	26	13	20	9	32	33	38	34	28
20.000.000	33	49	31	44	20	47	51	84	54	64	37	52
30.000.000	10	27	18	36	9	19	21	31	17	33	14	39
40.000.000	10	19	3	15	6	6	5	14	11	9	13	24
50.000.000	12	15	1	7	5	5	4	14	5	12	9	18
60.000.000	0	6	0	2	3	1	2	3	5	2	8	13
70.000.000	0	3	0	2	1	0	0	4	2	2	4	3
80.000.000	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
90.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
100.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Valores em números absolutos

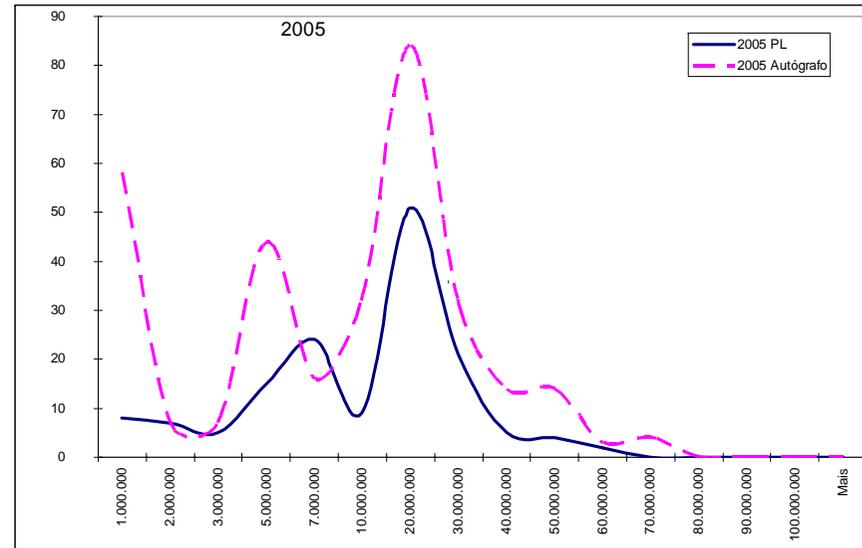
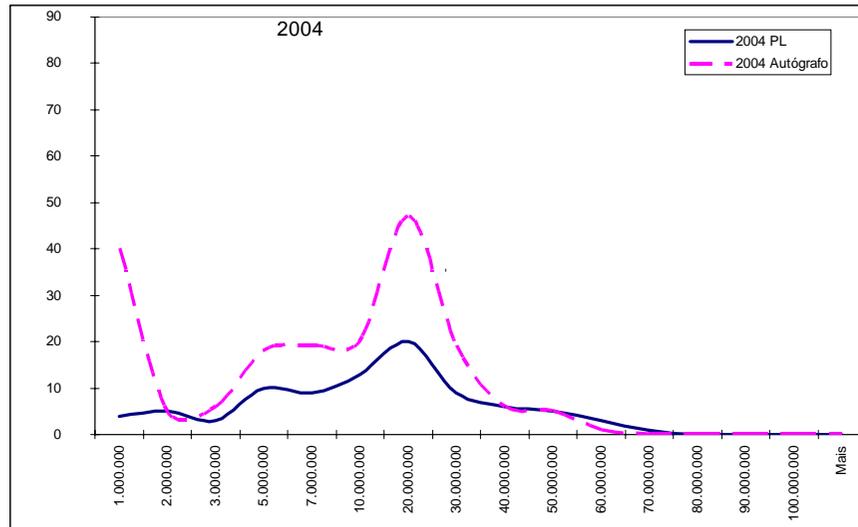
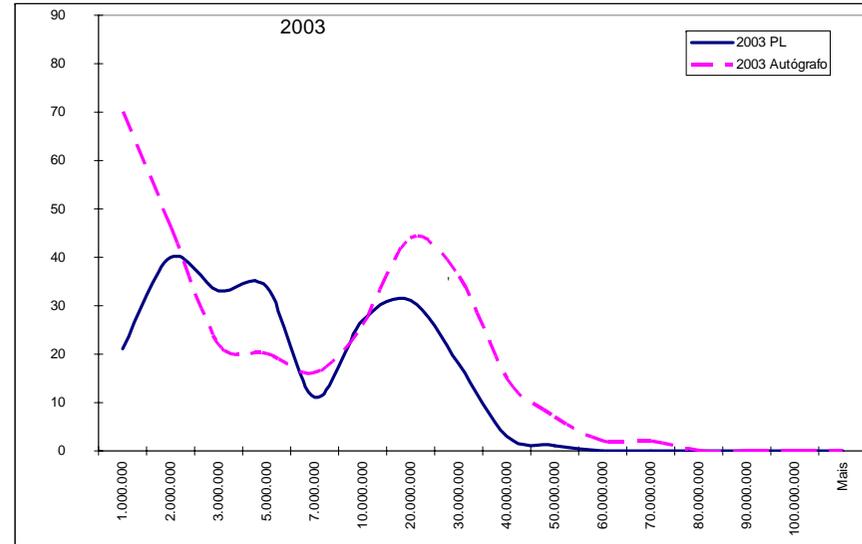
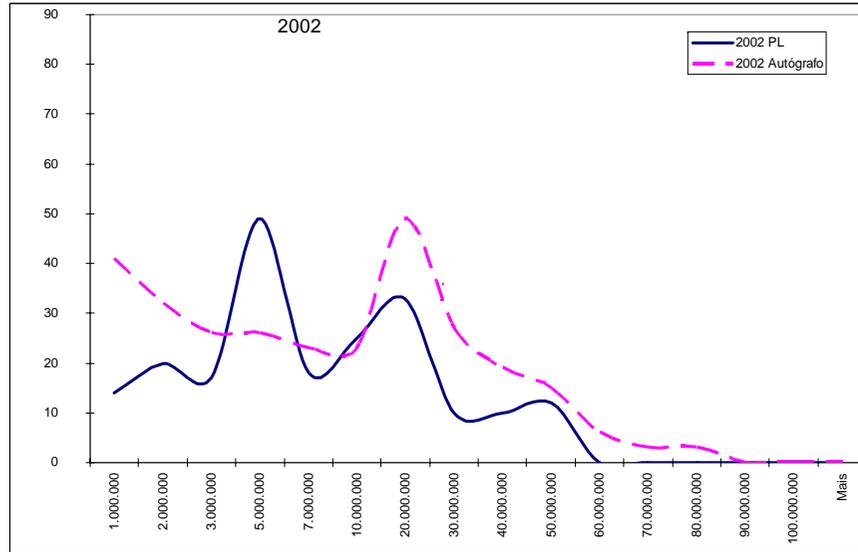
Coluna "Intervalo": limites superiores dos intervalos em que foram distribuídos os valores dos projetos de investimento

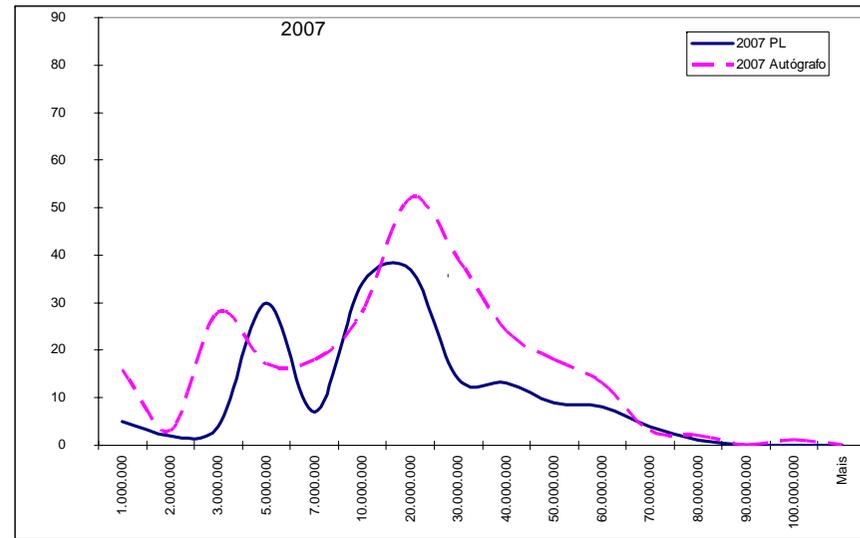
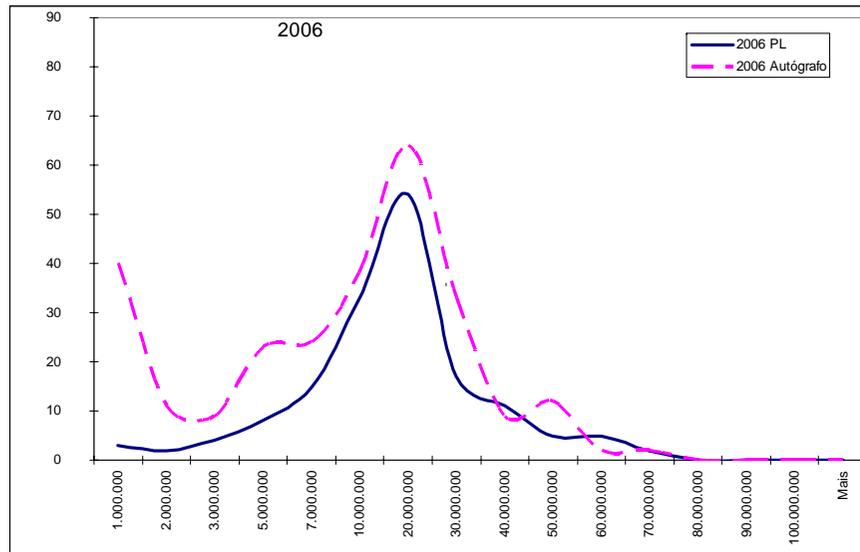
Colunas "PL": Freqüência de ocorrência no PLOA de projetos com valores compreendidos entre o limite do intervalo indicado e o limite do intervalo anterior, para o exercício respectivo

Colunas "Autógrafo": Freqüência de ocorrência no Autógrafo da Lei Orçamentária de projetos com valores compreendidos entre o limite do intervalo indicado e o limite do intervalo anterior, para o exercício respectivo

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 15 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS, DESCONSIDERANDO OS *OUTLIERS*, 2002/2007





6.5 - A modificação pelo Congresso dos projetos contidos no PLOA

TABELA - ANEXO 16 - PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DO CONJUNTO DE DADOS DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

Valores monetários em R\$ de 2007

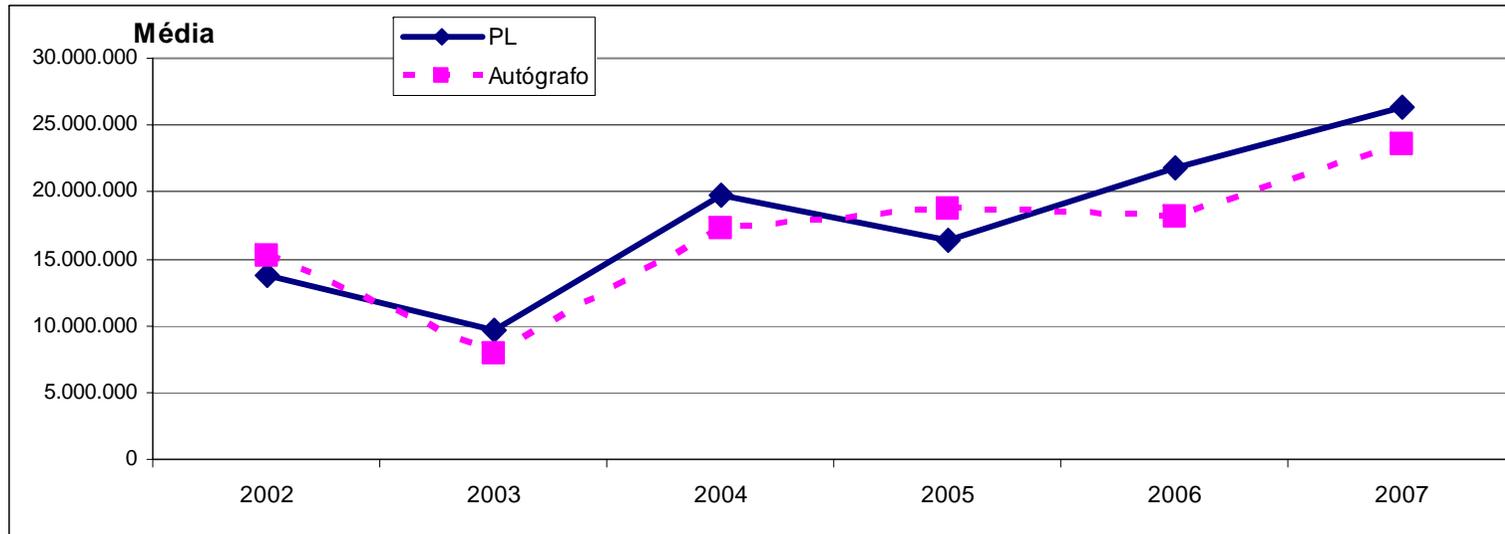
	2002		2003		2004	
	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo
Média	13.751.640	15.226.932	9.594.934	7.851.656	19.770.873	17.253.718
Mediana	6.442.655	5.927.243	3.724.705	2.110.666	11.066.010	9.681.209
Soma	2.997.857.648	3.319.471.375	2.206.834.955	1.805.881.053	1.818.920.406	1.587.342.137
Desvio-padrão populacional	20.826.813	23.661.445	12.966.170	12.904.023	24.536.833	22.967.537
Coefficiente de variação	151,45%	155,39%	135,14%	164,35%	124,11%	133,12%
Número de projetos	218	218	230	230	92	92

	2005		2006		2007	
	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo	PLOA	Autógrafo
Média	16.395.908	18.717.510	21.850.635	18.140.466	26.300.285	23.619.141
Mediana	10.070.217	7.944.282	12.110.365	8.875.797	13.955.656	11.677.985
Soma	2.590.553.601	2.957.366.584	3.692.757.325	3.065.738.876	4.576.249.736	4.109.730.604
Desvio-padrão populacional	20.747.916	35.874.471	30.340.979	28.381.237	46.690.527	40.950.180
Coefficiente de variação	126,54%	191,66%	138,86%	156,45%	177,53%	173,38%
Número de projetos	158	158	169	169	174	174

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 16 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

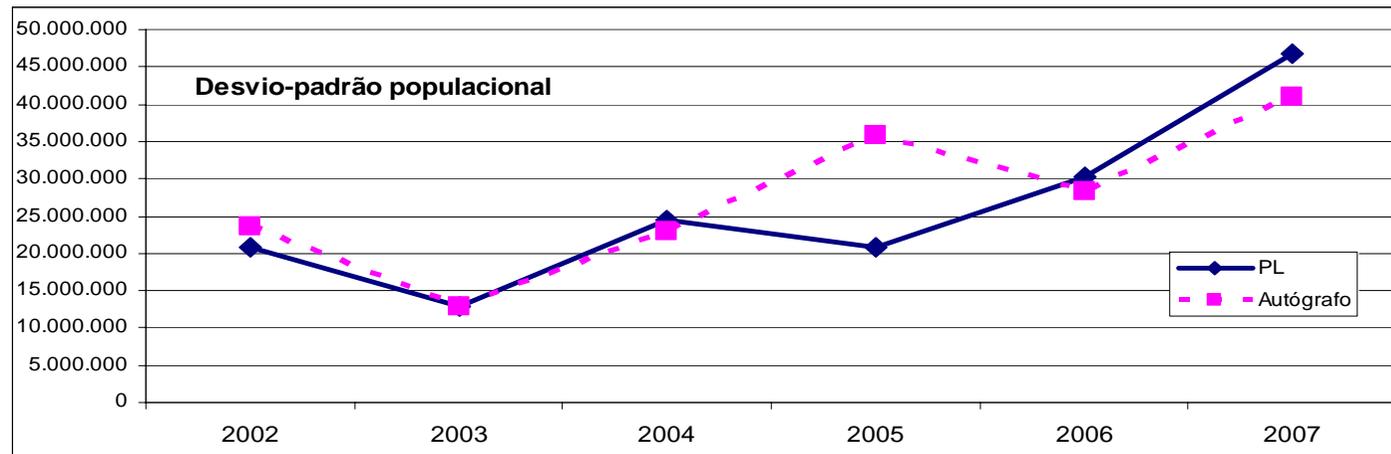
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 17 - DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007

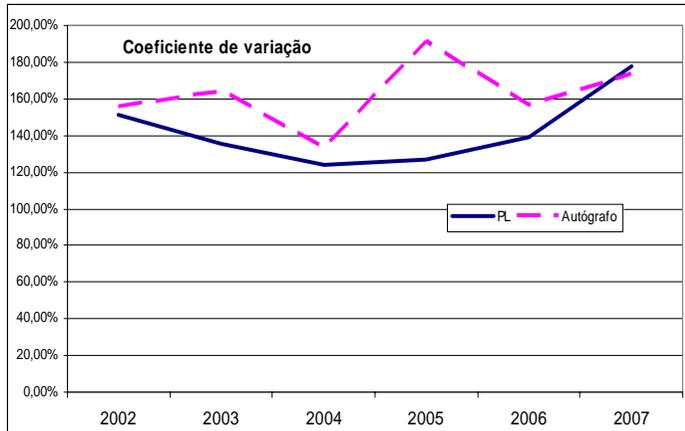


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 18 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007
 GRÁFICO - ANEXO 19 - NÚMERO DE PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

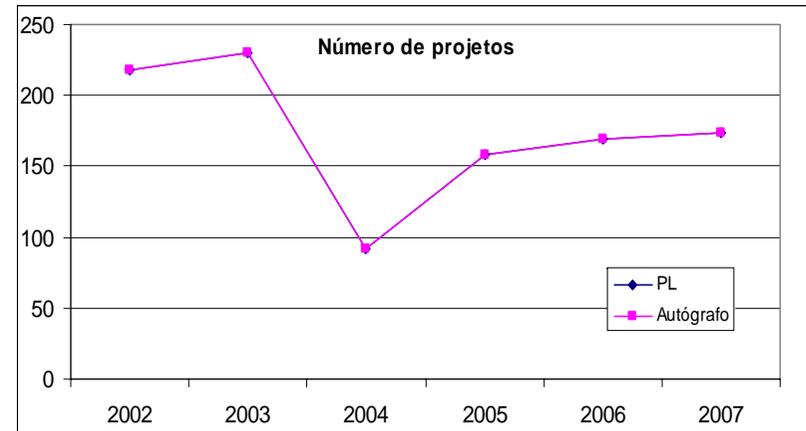
Valores em percentual



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

NÚMERO DE PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

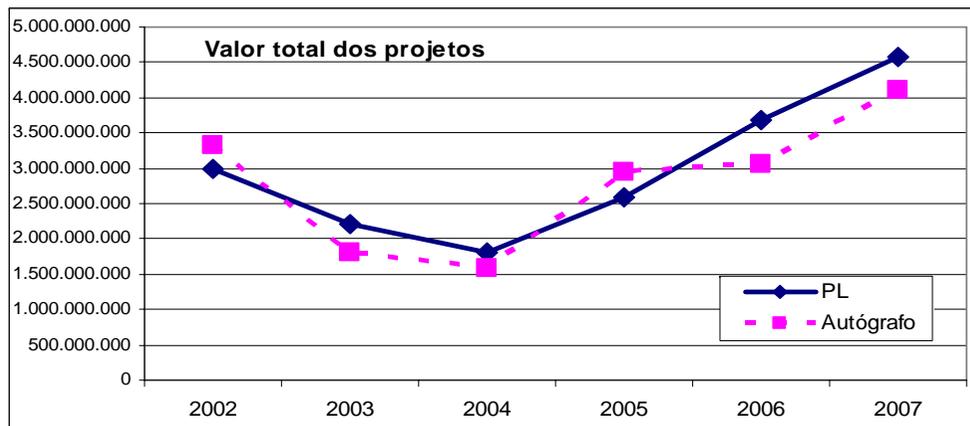
Valores em números absolutos



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 20 - SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

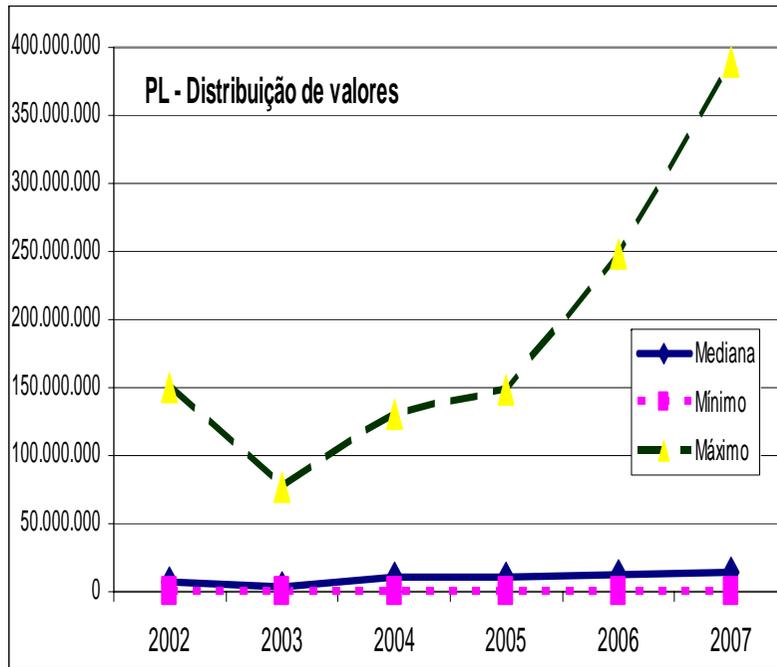
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 21 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

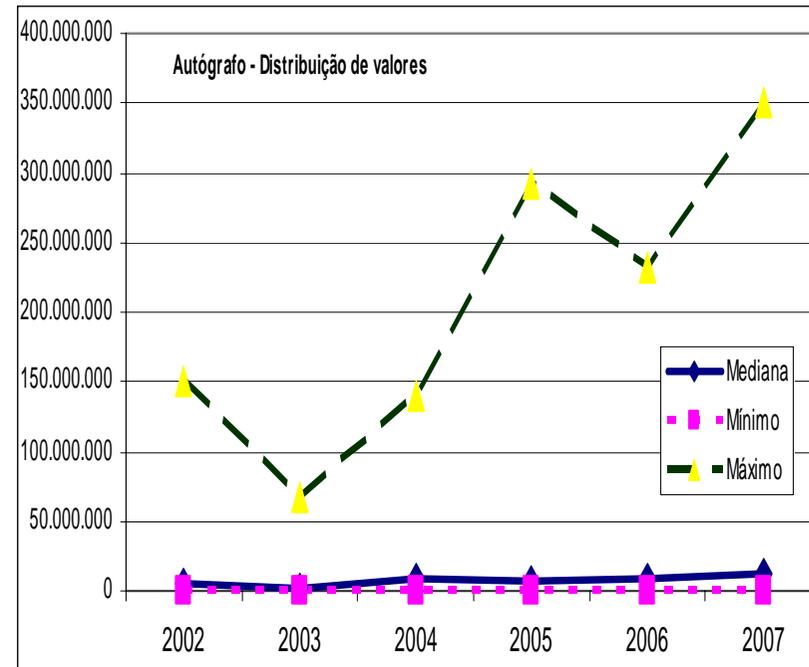
PLOA



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Valores em R\$ de 2007

AUTÓGRAFO



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

TABELA - ANEXO 17 - HISTOGRAMA DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007

Intervalo	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	PL	Aut										
1.000.000	14	17	21	73	4	6	8	13	3	3	5	5
2.000.000	20	30	40	42	5	5	7	7	2	8	2	3
3.000.000	17	25	33	18	3	6	5	5	4	7	4	27
5.000.000	49	24	34	13	10	11	15	33	8	21	30	15
7.000.000	18	21	11	15	9	11	24	11	15	22	7	16
10.000.000	25	20	27	19	13	11	9	18	33	30	34	18
20.000.000	33	34	31	23	20	19	51	41	54	38	37	33
30.000.000	10	11	18	10	9	8	21	11	17	17	14	17
40.000.000	10	15	3	7	6	4	5	7	11	6	13	12
50.000.000	12	8	7	5	5	5	4	1	5	6	9	10
60.000.000	2	3	2	0	3	1	2	1	5	1	8	9
70.000.000	3	1	2	5	1	1	2	1	4	3	4	1
80.000.000	2	2	1	0	0	1	1	0	1	0	1	2
90.000.000	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3	0	0
100.000.000	0	2	0	0	2	2	0	1	4	0	0	1
110.000.000	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
120.000.000	0	2	0	0	0	0	1	2	0	1	0	0
130.000.000	0	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0
140.000.000	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0
150.000.000	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1
160.000.000	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
170.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
180.000.000	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0
190.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
200.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
250.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	2
300.000.000	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Mais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Valores em números absolutos

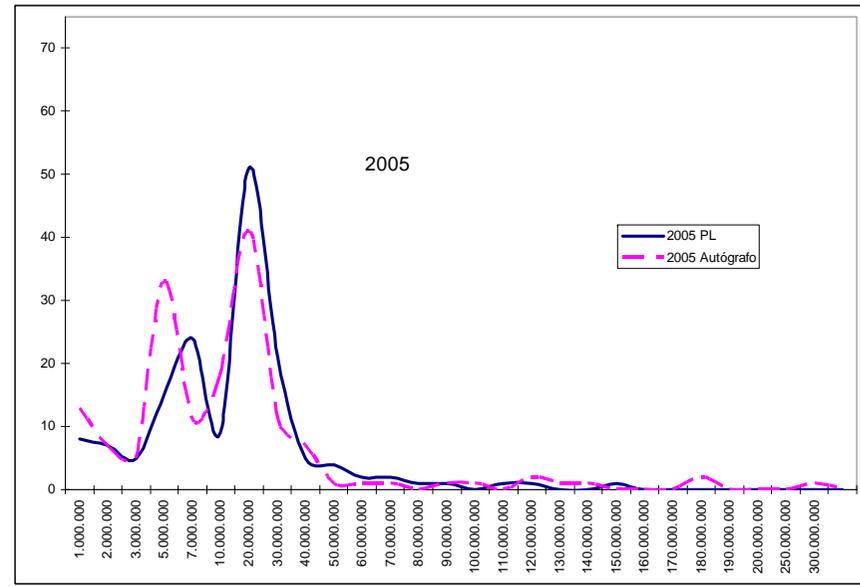
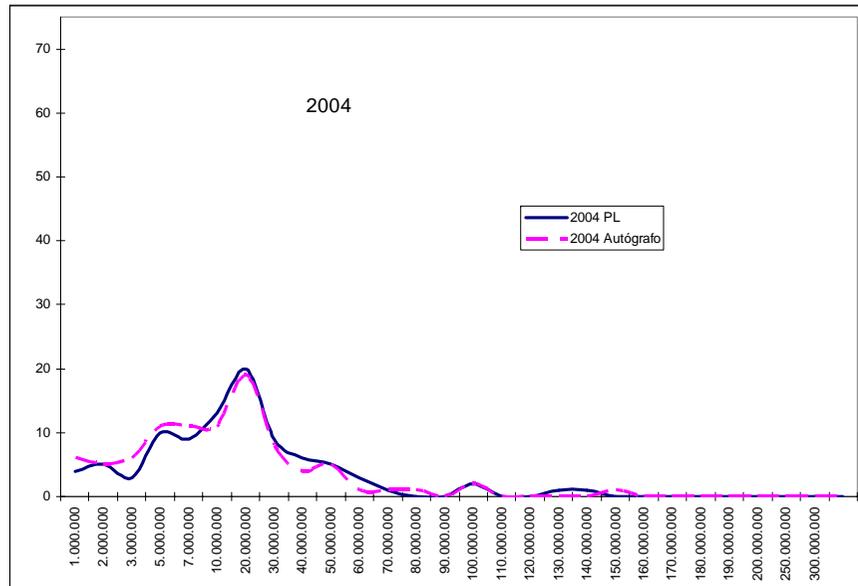
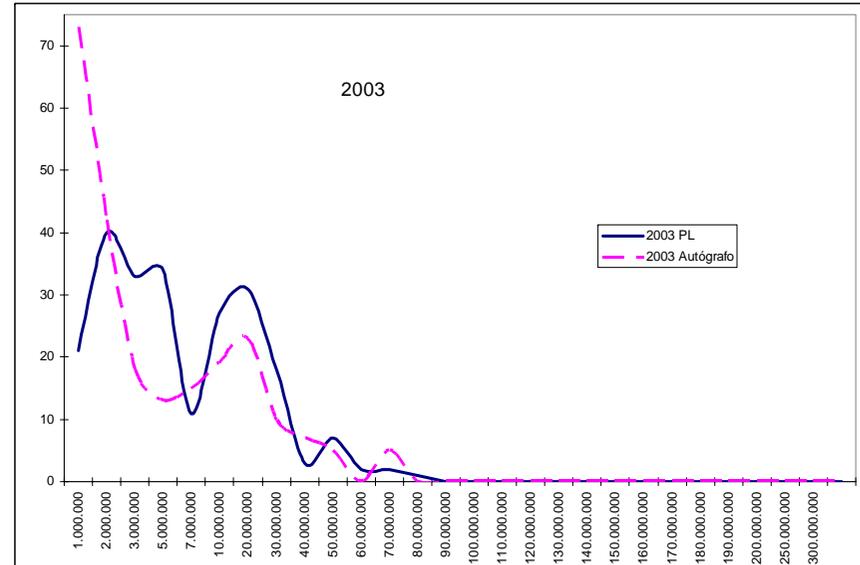
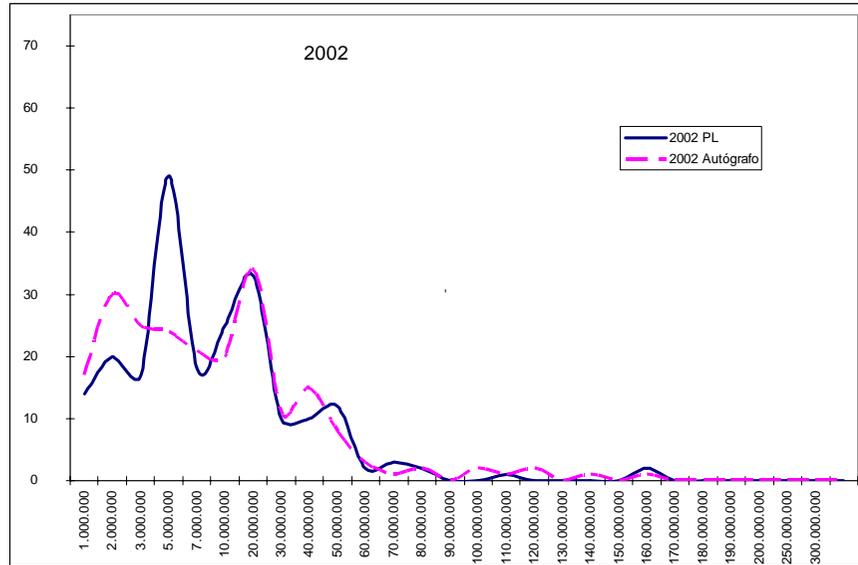
Coluna "Intervalo": limites superiores dos intervalos em que foram distribuídos os valores dos projetos de investimento

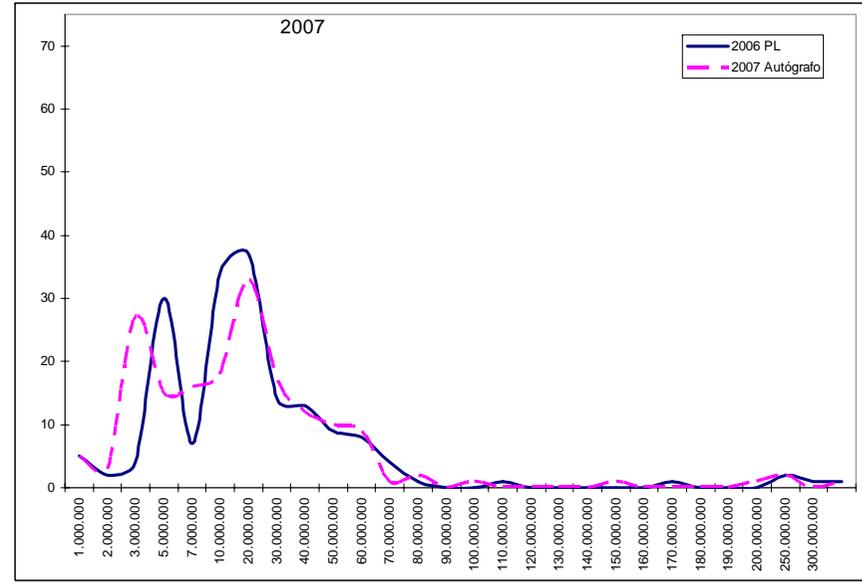
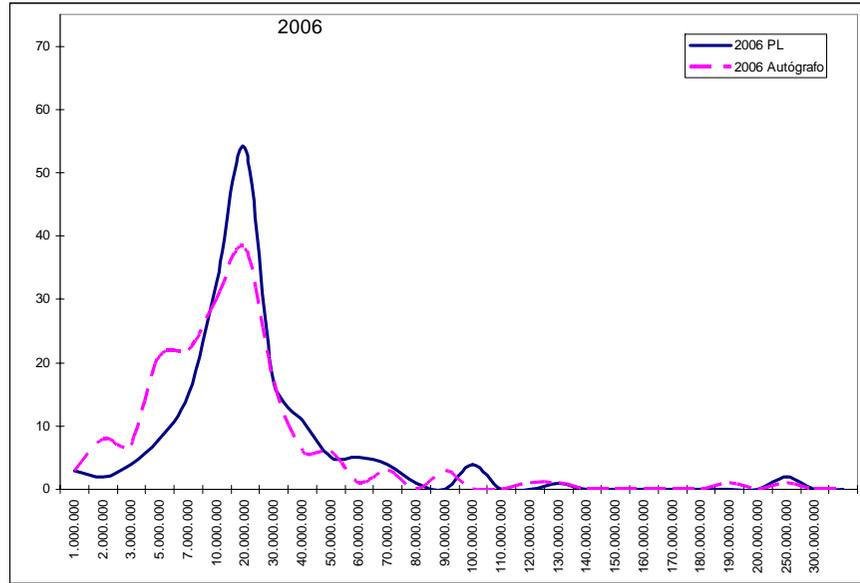
Colunas "PL": Freqüência de ocorrência no PLOA de projetos com valores compreendidos entre o limite do intervalo indicado e o limite do intervalo anterior, para o exercício respectivo

Colunas "Autógrafo": Freqüência de ocorrência no Autógrafo da Lei Orçamentária de projetos com valores compreendidos entre o limite do intervalo indicado e o limite do intervalo anterior, para o exercício respectivo

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 22 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, 2002/2007





6.6 - Uma estratificação dos projetos em dois grandes grupos

TABELA - ANEXO 18 – PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007

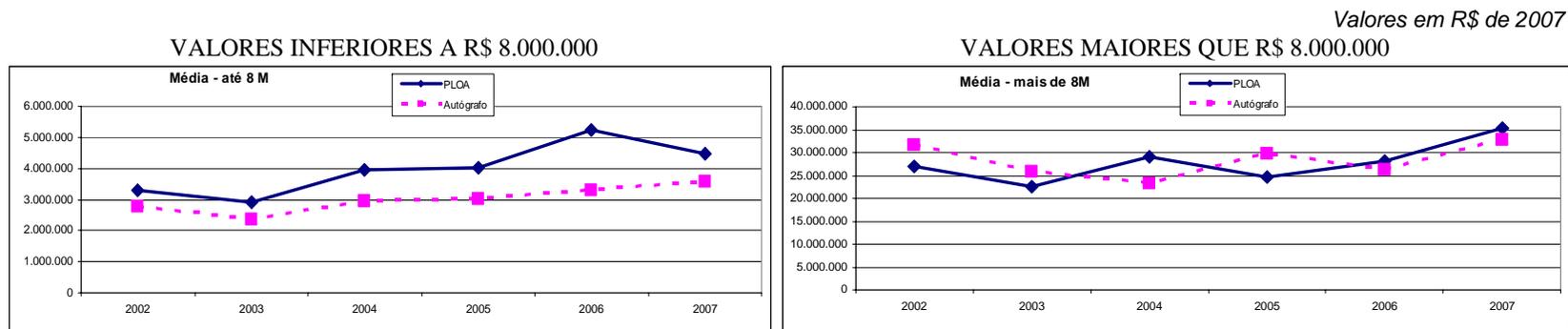
Valores monetários em R\$ de 2007

		VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Média	PLOA	3.296.602,71	2.901.734,50	3.952.509,60	4.040.427,10	5.245.849,99	4.474.036,24
	Autógrafo	2.764.944,23	2.347.445,62	2.934.249,51	3.010.676,55	3.298.341,44	3.569.980,03
Desvio-padrão populacional	PLOA	1.852.259,76	1.977.069,91	2.227.818,94	2.190.084,35	2.154.017,83	1.849.762,80
	Autógrafo	2.232.283,07	2.182.565,01	2.778.550,04	2.760.080,67	2.786.422,83	2.104.491,96
Coeficiente de variação	PLOA	56,19%	68,13%	56,36%	54,20%	41,06%	41,34%
	Autógrafo	80,74%	92,98%	94,69%	91,68%	84,48%	58,95%
Mediana	PLOA	3.221.327,78	2.454.919,53	3.805.114,65	4.475.652,32	5.453.230,20	5.000.000,00
	Autógrafo	2.577.062,22	1.934.307,28	2.495.157,15	3.133.157,47	3.311.028,83	3.000.000,00
Mínimo	PLOA	80.533,19	25.395,72	68.741,58	111.891,31	475.287,42	415.000,00
	Autógrafo	1.610,66	1.410,87	2.495,16	1.118,91	1.051,52	10.000,00
Máximo	PLOA	7.570.120,28	7.685.300,52	7.734.987,16	7.832.391,56	7.886.406,31	7.901.907,00
	Autógrafo	7.988.892,89	7.904.880,38	7.884.696,59	7.944.282,87	7.930.570,19	7.500.000,00
Soma total	PLOA	402.185.530,78	441.063.644,31	134.385.326,47	254.546.907,39	241.309.099,50	228.175.848,00
	Autógrafo	436.861.188,31	436.624.885,97	278.753.703,08	457.622.835,15	408.994.338,46	307.018.283,00
Número de projetos	PLOA	122	152	34	63	46	51
	Autógrafo	158	186	95	152	124	86

		VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Média	PLOA	27.038.251,23	22.638.093,73	29.043.708,28	24.589.544,15	28.060.554,68	35.350.194,21
	Autógrafo	31.627.070,26	25.748.079,78	23.250.369,69	29.726.509,94	26.350.674,49	32.727.077,51
Desvio-padrão populacional	PLOA	25.791.119,34	15.188.859,34	26.821.814,33	23.332.313,47	33.487.944,72	52.943.979,38
	Autógrafo	26.026.567,63	17.396.353,62	20.294.963,51	33.441.314,44	28.217.334,43	38.336.488,16
Coeficiente de variação	PLOA	95,39%	67,09%	92,35%	94,89%	119,34%	149,77%
	Autógrafo	82,29%	67,56%	87,29%	112,50%	107,08%	117,14%
Mediana	PLOA	15.059.707,37	16.930.950,02	17.662.967,94	16.783.696,20	16.412.137,30	17.000.000,00
	Autógrafo	23.938.231,94	21.480.545,85	15.923.843,41	19.269.618,40	17.875.854,31	24.000.000,00
Mínimo	PLOA	8.053.319,45	8.112.521,42	8.541.060,15	8.056.174,18	8.050.706,45	8.000.000,00
	Autógrafo	8.053.319,45	8.041.977,76	8.084.309,16	8.417.583,10	8.055.490,87	8.000.000,00
Máximo	PLOA	150.522.983,17	77.598.031,00	130.447.911,10	148.851.535,80	247.738.310,34	389.500.980,00
	Autógrafo	150.522.983,17	101.723.964,27	140.064.870,54	291.991.557,40	232.348.629,84	350.550.882,00
Soma total	PLOA	2.595.672.117,99	1.765.771.311,18	1.684.535.080,22	2.336.006.694,57	3.451.448.226,01	4.348.073.888,00
	Autógrafo	4.554.298.116,87	3.244.258.052,02	2.232.035.490,22	5.172.412.728,98	3.978.951.847,67	5.923.601.030,00
Número de projetos	PLOA	96	78	58	95	123	123
	Autógrafo	144	126	96	174	151	181

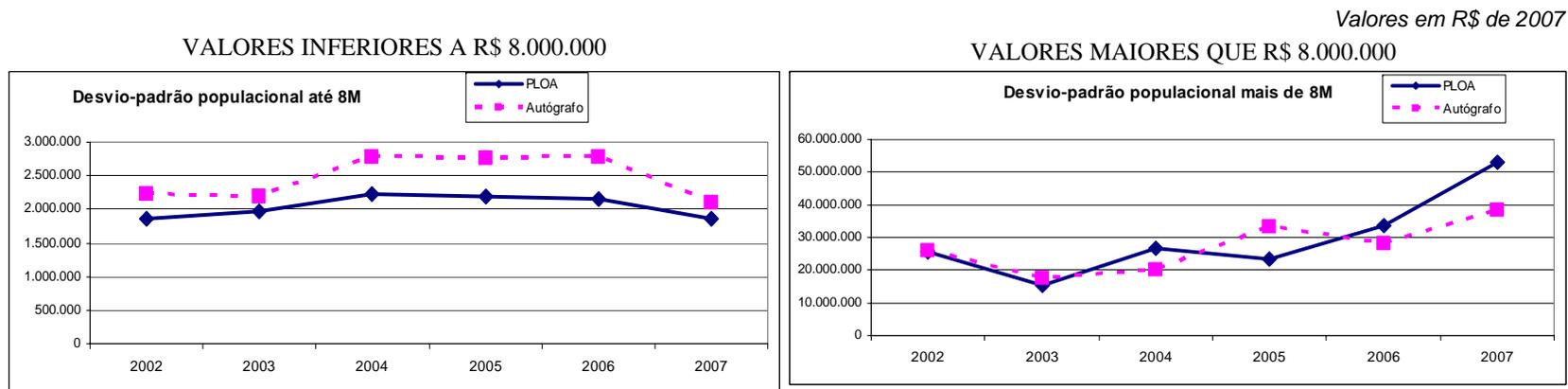
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 23 - MÉDIA DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 24 - DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007

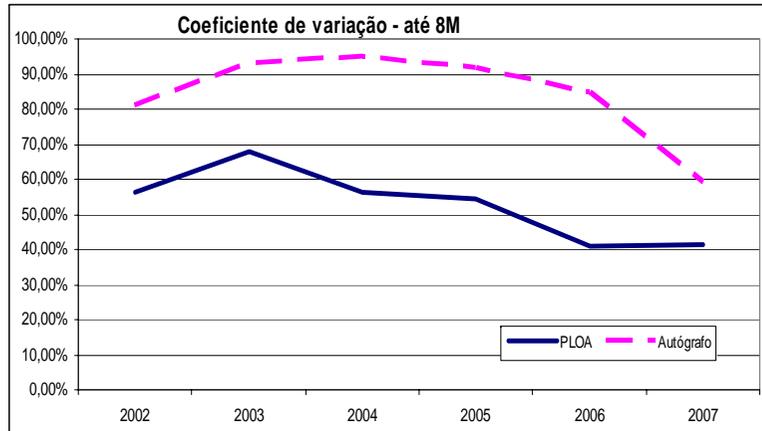


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 25 - COEFICIENTE DE VARIAÇÃO DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007

VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000

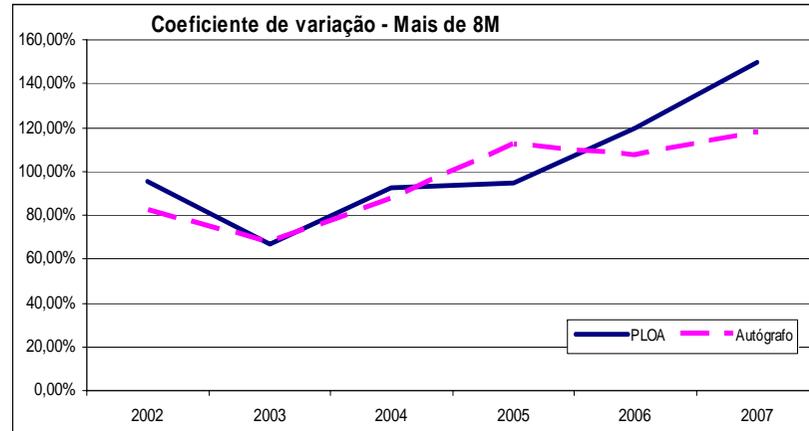
Valores em percentual



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000

Valores em percentual

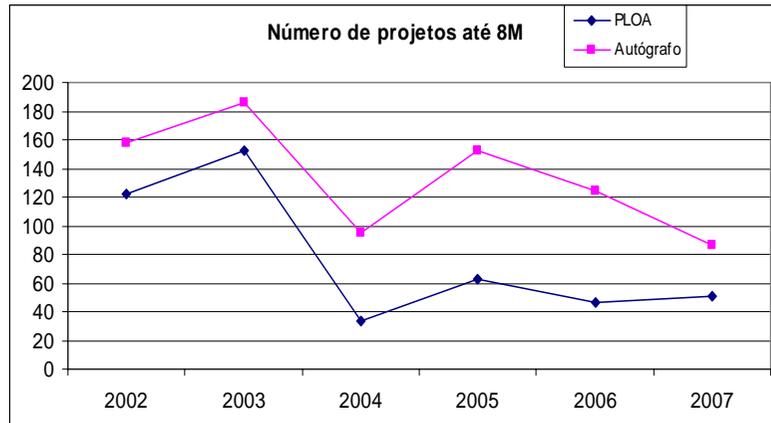


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 26 - NÚMERO DE PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007

VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000

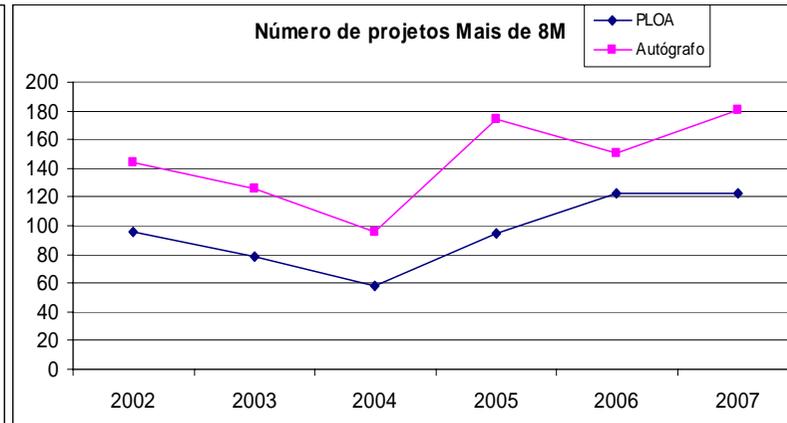
Valores em números absolutos



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000

Valores em números absolutos

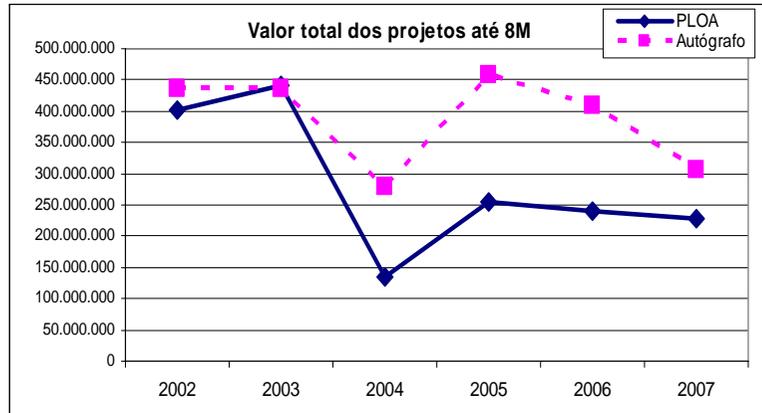


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 27 – SOMA TOTAL DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007

VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000

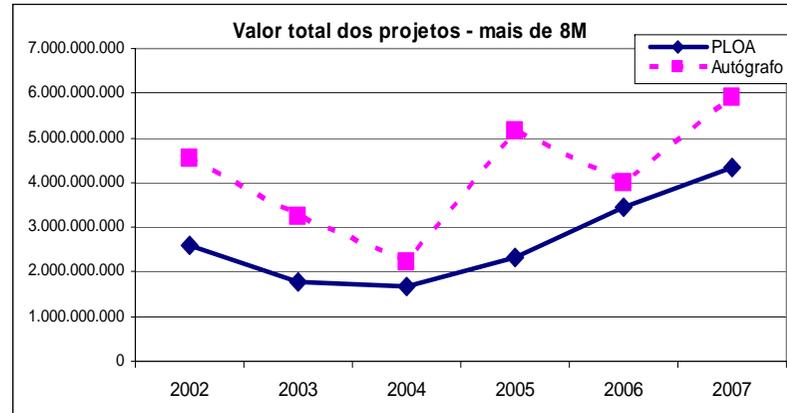
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000

Valores em R\$ de 2007



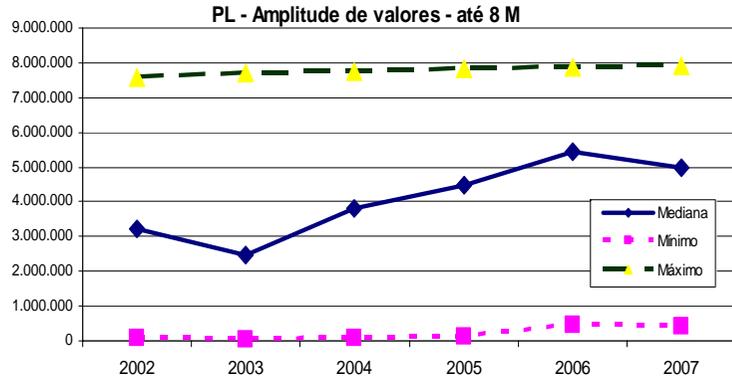
Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 28 - AMPLITUDE DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007

PLOA

VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000

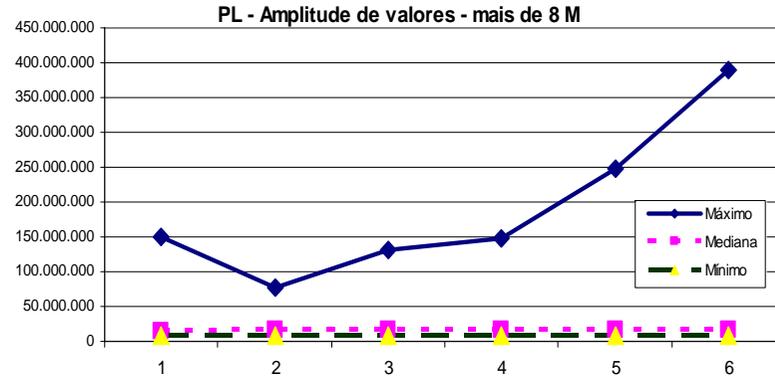
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000

Valores em R\$ de 2007

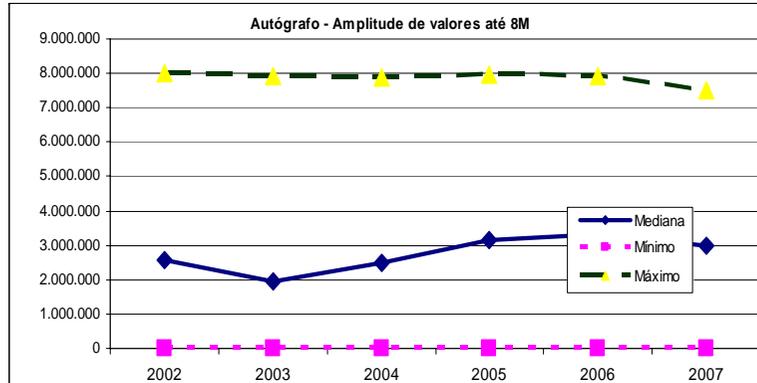


Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

Autógrafo

VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000

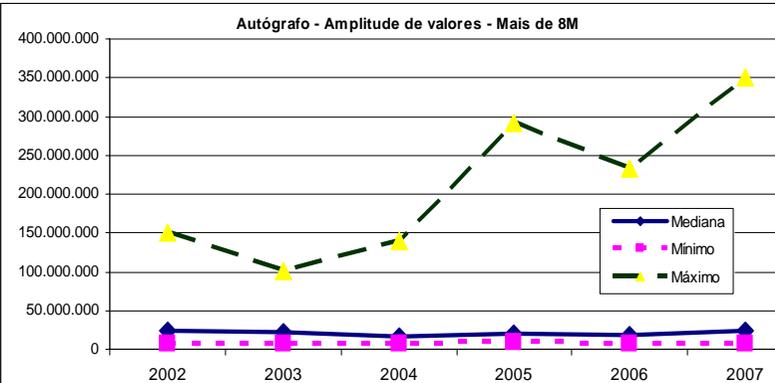
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

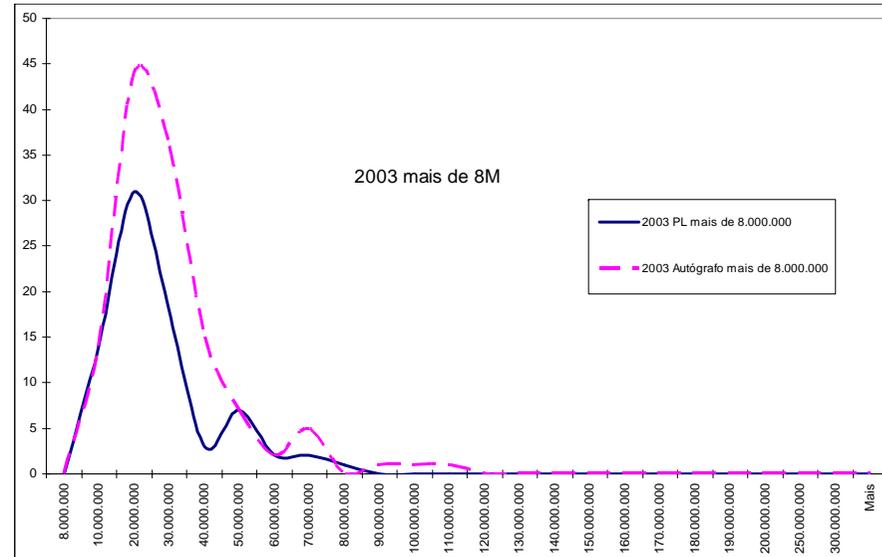
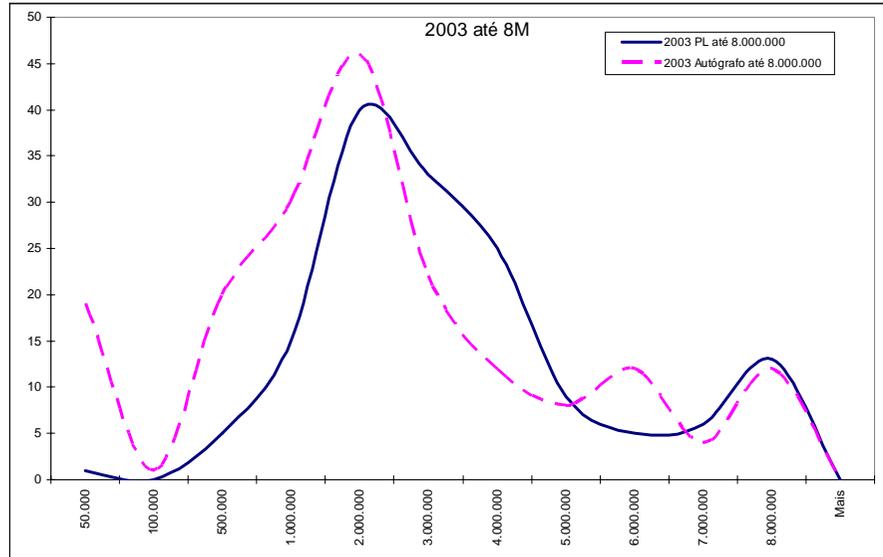
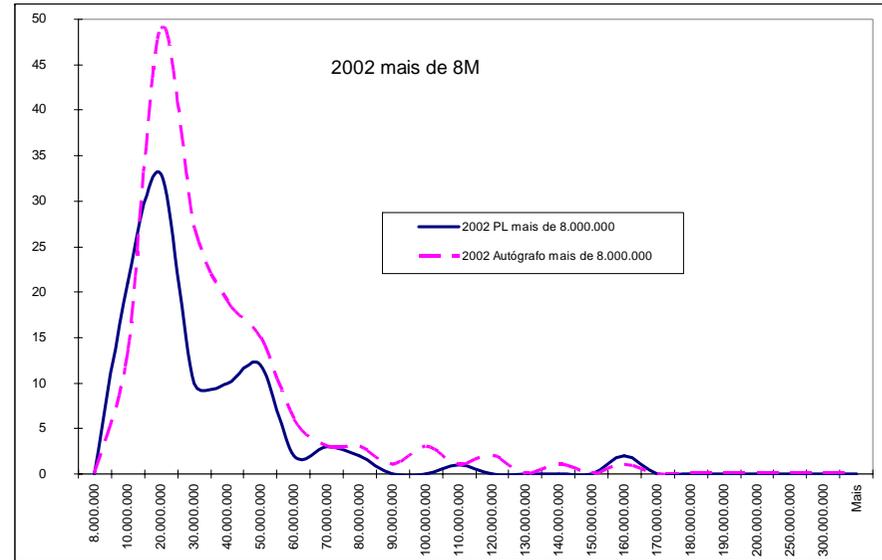
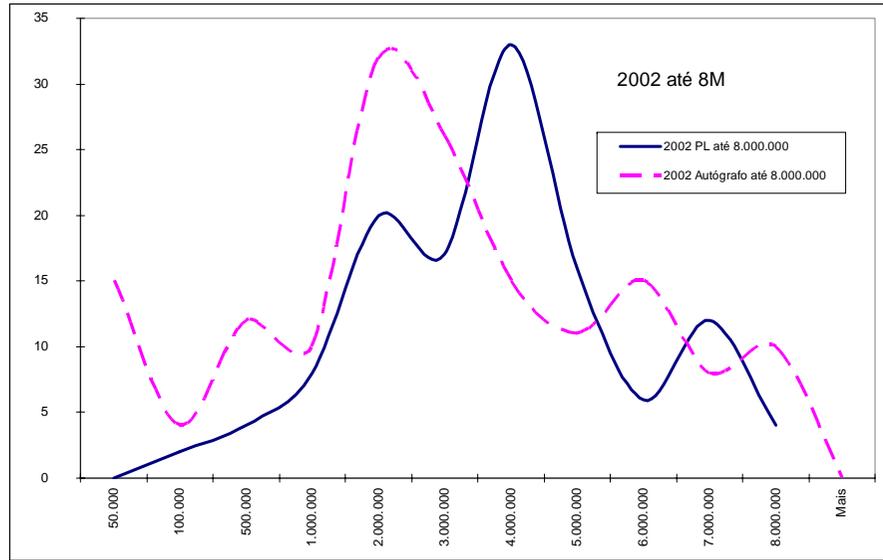
VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000

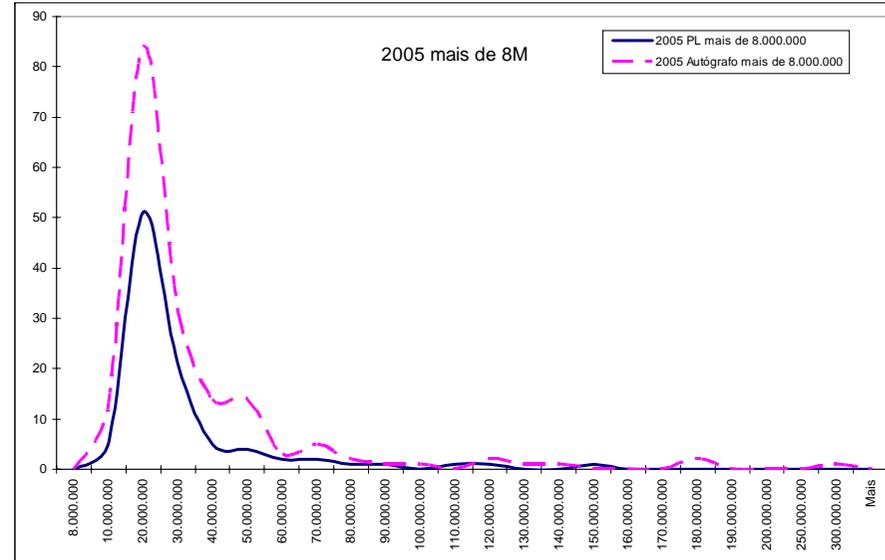
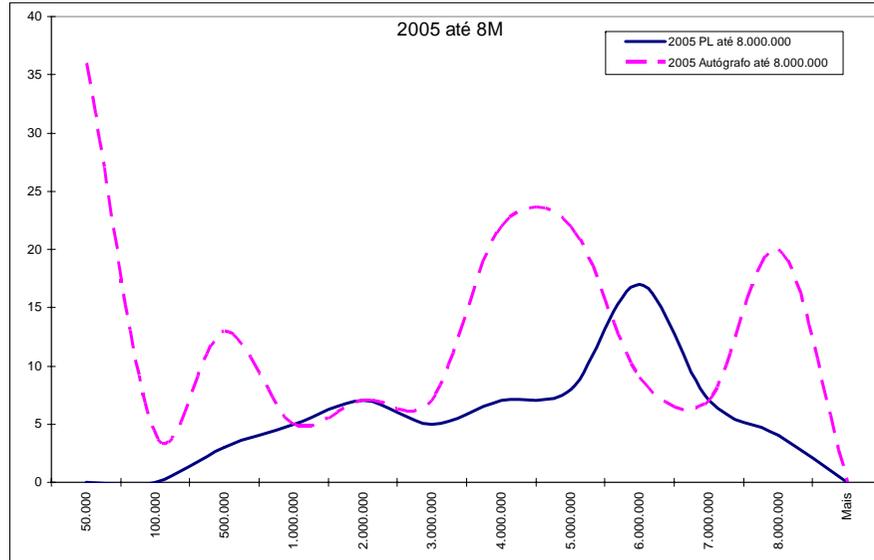
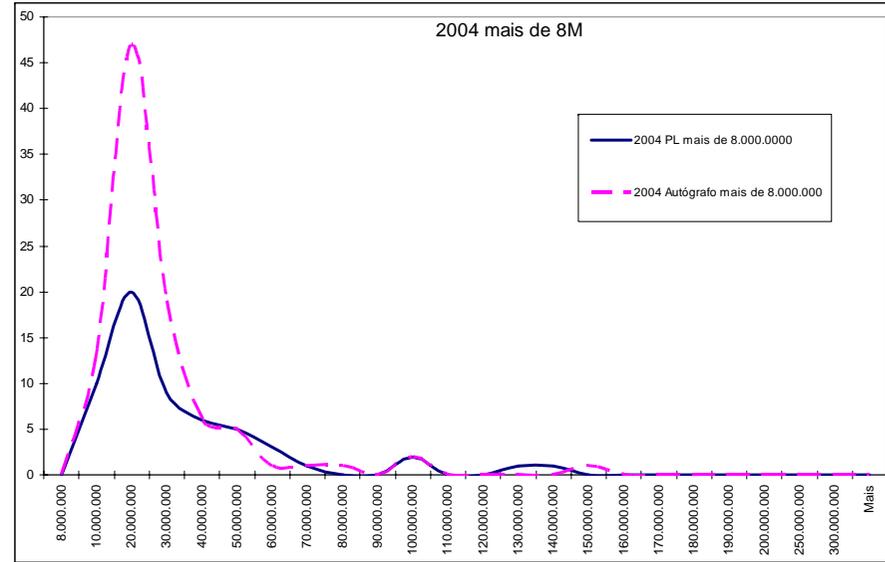
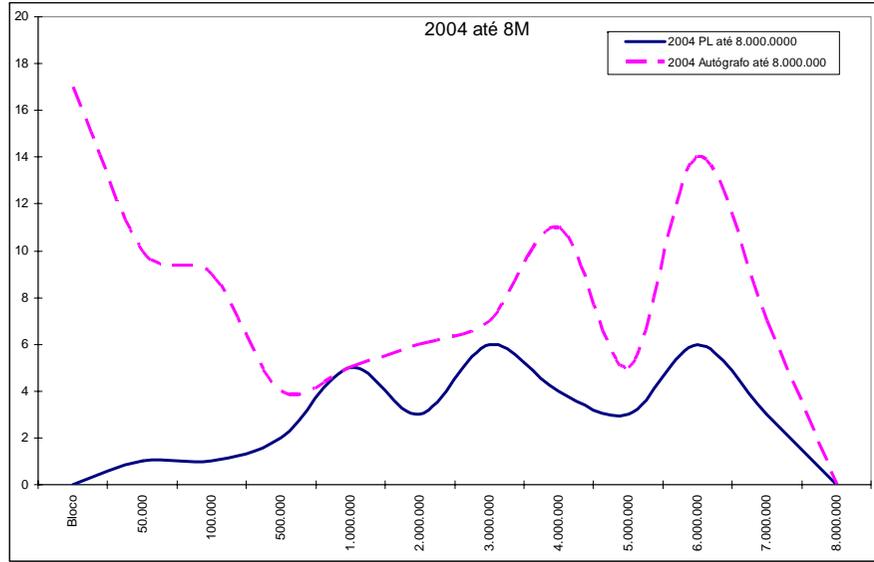
Valores em R\$ de 2007



Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 29 - HISTOGRAMAS DOS VALORES DOS PROJETOS, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007





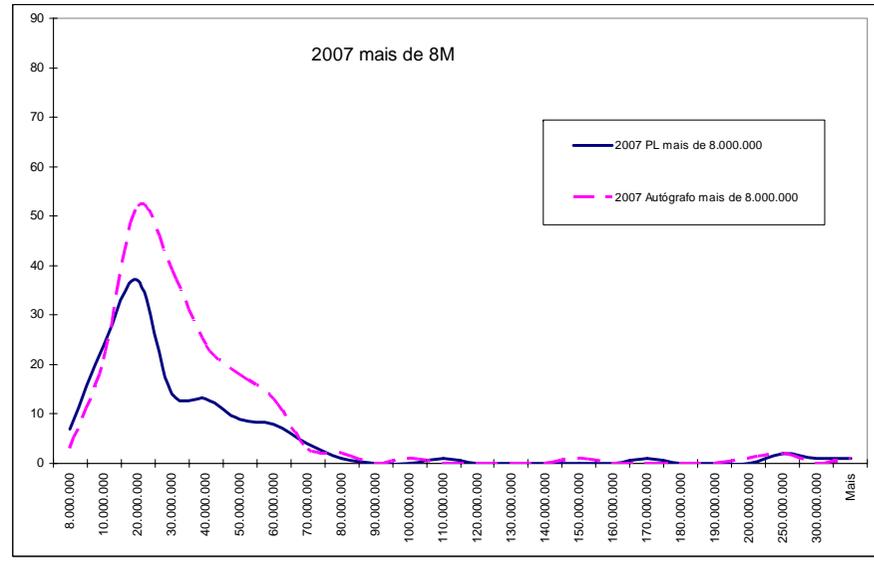
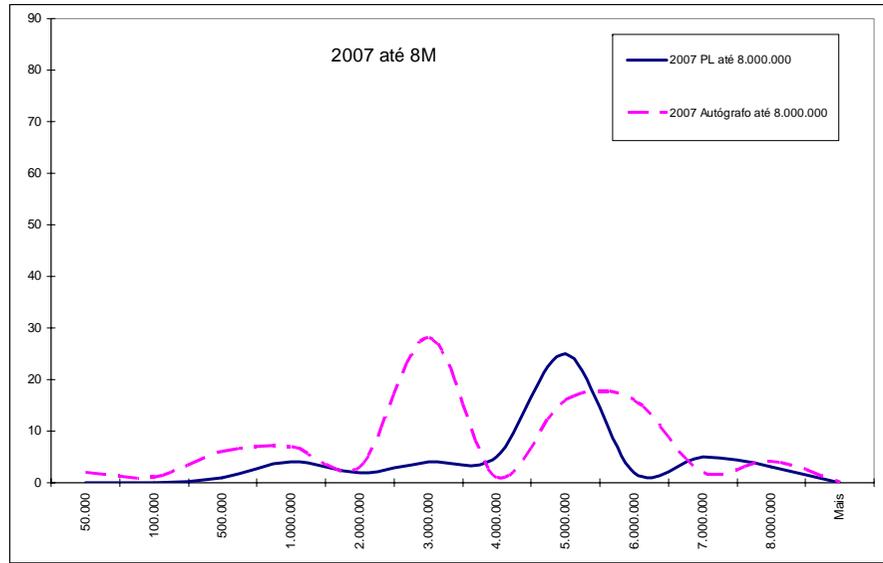
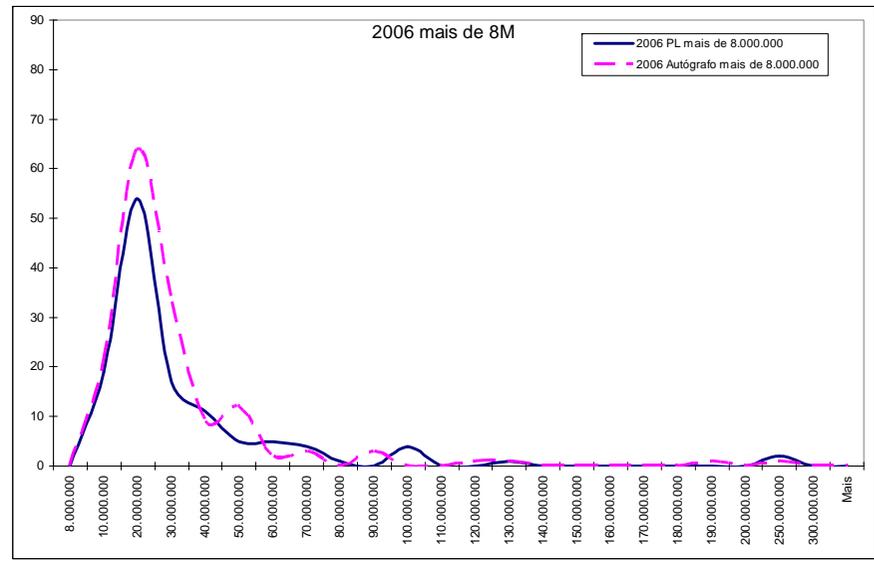
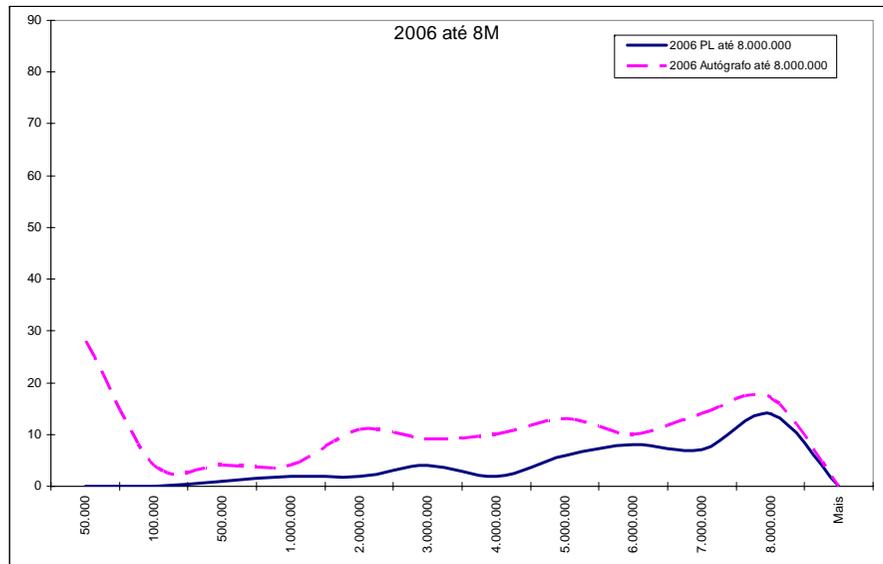


TABELA - ANEXO 19 – PRINCIPAIS ESTATÍSTICAS DOS VALORES DOS PROJETOS ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007

Valores monetários em R\$ de 2007

2002							
VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000				VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000			
PLOA		Autógrafo		PLOA		Autógrafo	
Média	3.296.602,71	Média	4.703.205,53	Média	27.038.251,23	Média	28.600.836,47
Mediana	3.221.327,78	Mediana	2.577.062,22	Mediana	15.059.707,37	Mediana	15.554.383,32
Soma	402.185.530,78	Soma	573.791.075,05	Soma	2.595.672.117,99	Soma	2.745.680.300,76
Desv. Padrão populacional	1.852.259,76	Desv. Padrão populacional	6.941.114,66	Desv. Padrão populacional	25.791.119,34	Desv. Padrão populacional	29.841.676,31
Coefficiente de variação	56,19%	Coefficiente de variação	147,58%	Coefficiente de variação	95,39%	Coefficiente de variação	104,34%
Número de projetos	122	Número de projetos	122	Número de projetos	96	Número de projetos	96

2003							
VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000				VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000			
PLOA		Autógrafo		PLOA		Autógrafo	
Média	4.474.036	Média	3.569.980	Média	35.350.194	Média	32.727.077
Mediana	5.000.000	Mediana	3.000.000	Mediana	17.000.000	Mediana	24.000.000
Moda	5.000.000	Moda	3.000.000	Moda	10.000.000	Moda	9.000.000
Soma	228.175.848	Soma	307.018.283	Soma	4.348.073.888	Soma	5.923.601.030
Desv. Padrão populacional	1.849.762	Desv. Padrão populacional	2.104.491	Desv. Padrão populacional	52.943.979	Desv. Padrão populacional	38.336.488
Coefficiente de variação	41,34%	Coefficiente de variação	58,95%	Coefficiente de variação	149,77%	Coefficiente de variação	117,14%

2004							
VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000				VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000			
PLOA		Autógrafo		PLOA		Autógrafo	
Média	3.952.509,60	Média	3.099.132,72	Média	29.043.708,28	Média	25.551.234,90
Mediana	3.805.114,65	Mediana	3.040.972,77	Mediana	17.662.967,94	Mediana	15.901.454,36
Soma	134.385.326,47	Soma	105.370.512,58	Soma	1.684.535.080,22	Soma	1.481.971.624,46
Desv. Padrão populacional	2.227.818,94	Desv. Padrão populacional	1.785.972,04	Desv. Padrão populacional	26.821.814,33	Desv. Padrão populacional	25.467.037,45
Coefficiente de variação	56,36%	Coefficiente de variação	57,63%	Coefficiente de variação	92,35%	Coefficiente de variação	99,67%
Número de projetos	34	Número de projetos	34	Número de projetos	58	Número de projetos	58

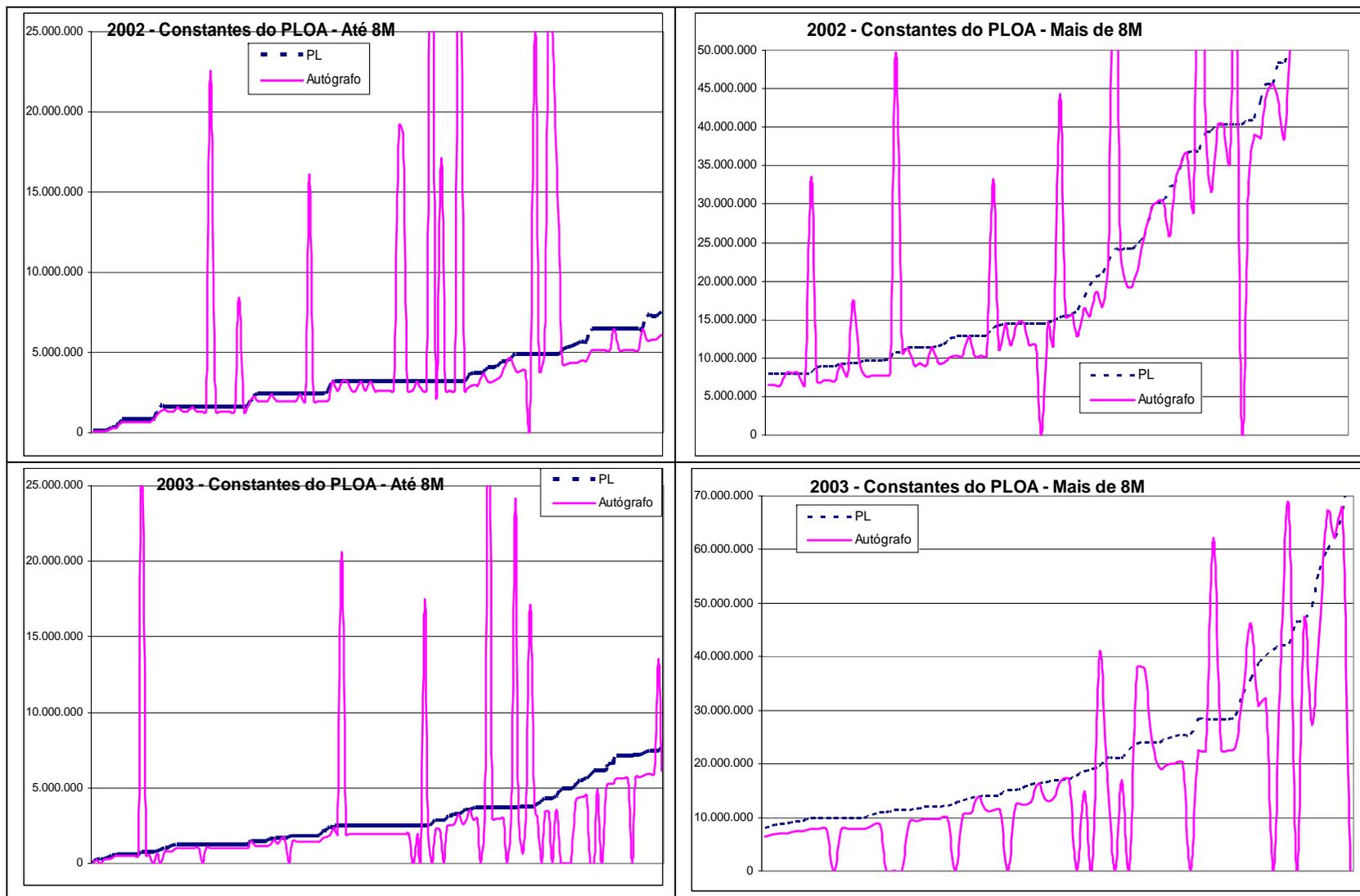
2005							
VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000				VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000			
PLOA		Autógrafo		PLOA		Autógrafo	
Média	4.040.427,10	Média	4.408.562,67	Média	24.589.544,15	Média	28.206.601,44
Mediana	4.475.652,32	Mediana	3.530.170,77	Mediana	16.783.696,20	Mediana	13.684.306,97
Soma	254.546.907,39	Soma	277.739.447,91	Soma	2.336.006.694,57	Soma	2.679.627.137,07
Desv. Padrão populacional	2.190.084,35	Desv. Padrão populacional	5.644.154,23	Desv. Padrão populacional	23.332.313,47	Desv. Padrão populacional	43.514.359,91
Coefficiente de variação	54,20%	Coefficiente de variação	128,03%	Coefficiente de variação	94,89%	Coefficiente de variação	154,27%
Número de projetos	63	Número de projetos	63	Número de projetos	95	Número de projetos	95

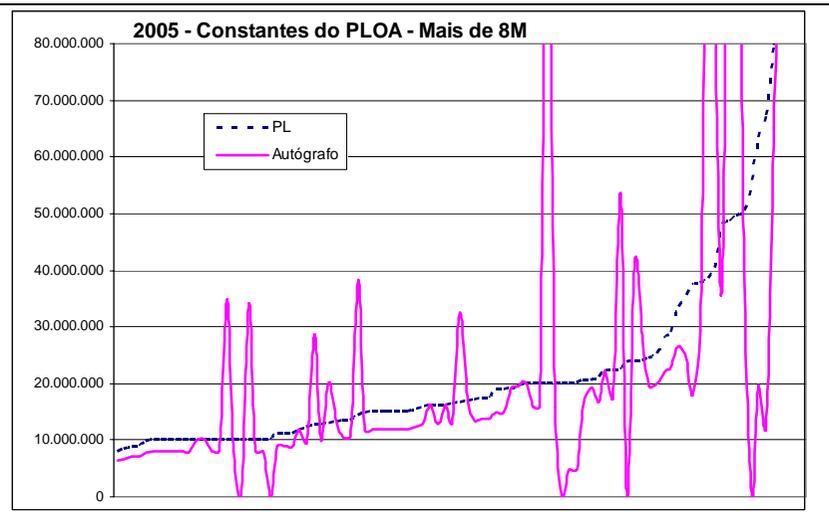
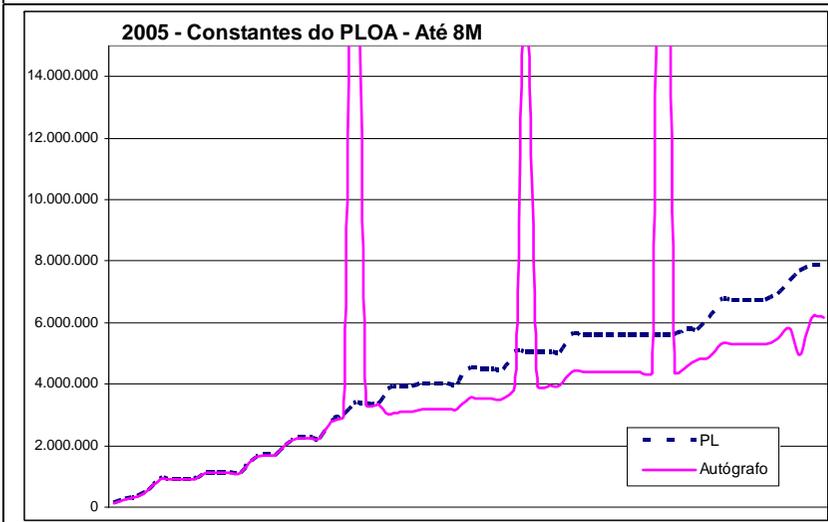
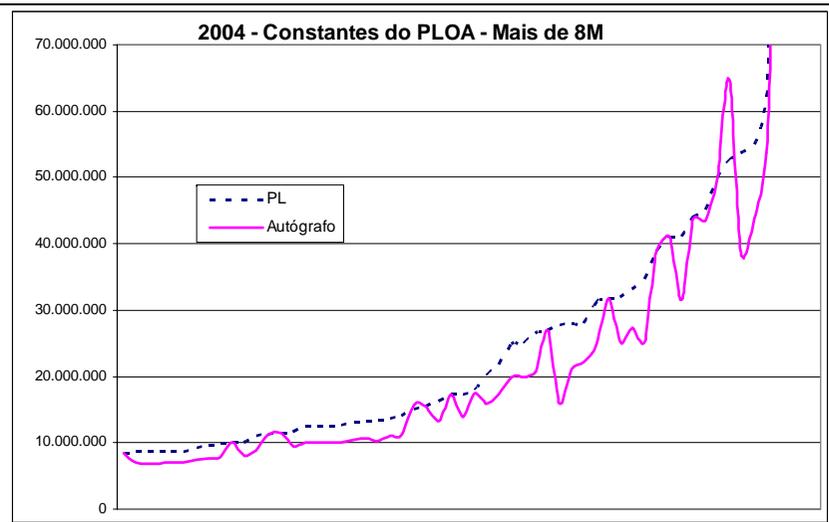
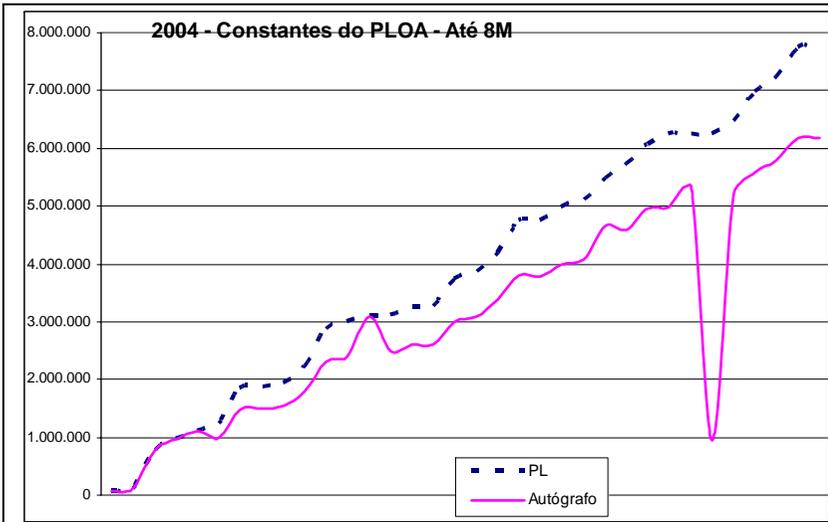
2006							
VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000				VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000			
PLOA		Autógrafo		PLOA		Autógrafo	
Média	5.245.849,99	Média	4.386.863,44	Média	28.060.554,68	Média	23.284.090,72
Mediana	5.453.230,20	Mediana	3.785.475,03	Mediana	16.412.137,30	Mediana	12.760.390,48
Soma	241.309.099,50	Soma	201.795.718,08	Soma	3.451.448.226,01	Soma	2.863.943.158,46
Desv. Padrão populacional	2.154.017,83	Desv. Padrão populacional	4.662.820,58	Desv. Padrão populacional	33.487.944,72	Desv Padrão populacional	31.644.987,26
Coeficiente de variação	41,06%	Coeficiente de variação	106,29%	Coeficiente de variação	119,34%	Coeficiente de variação	135,91%
Número de projetos	46	Número de projetos	46	Número de projetos	123	Número de projetos	123

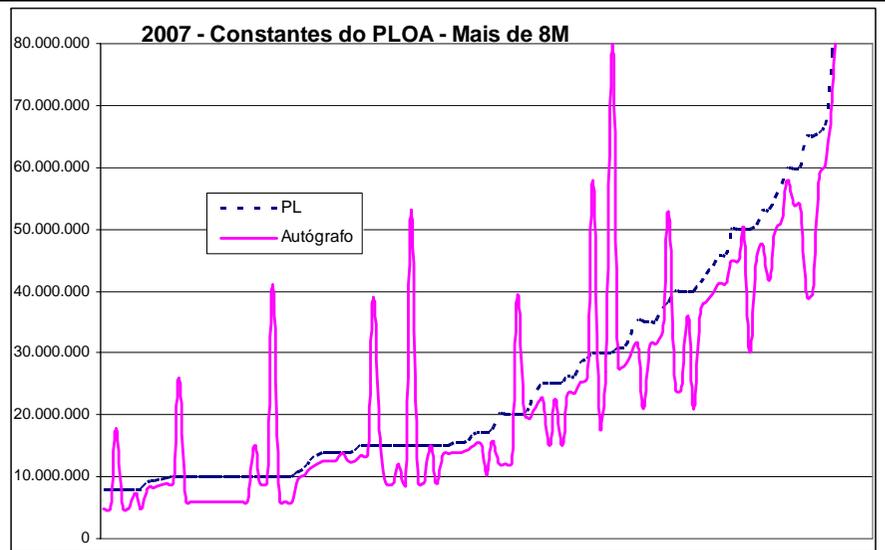
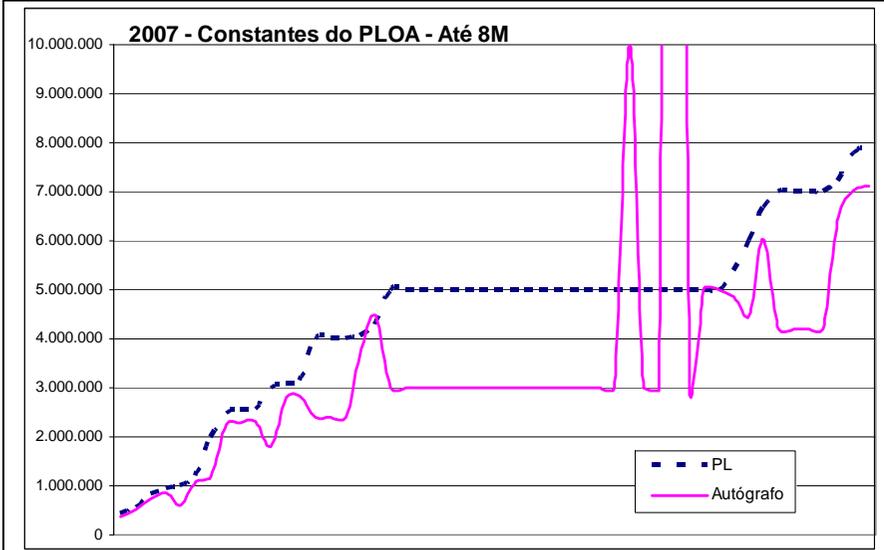
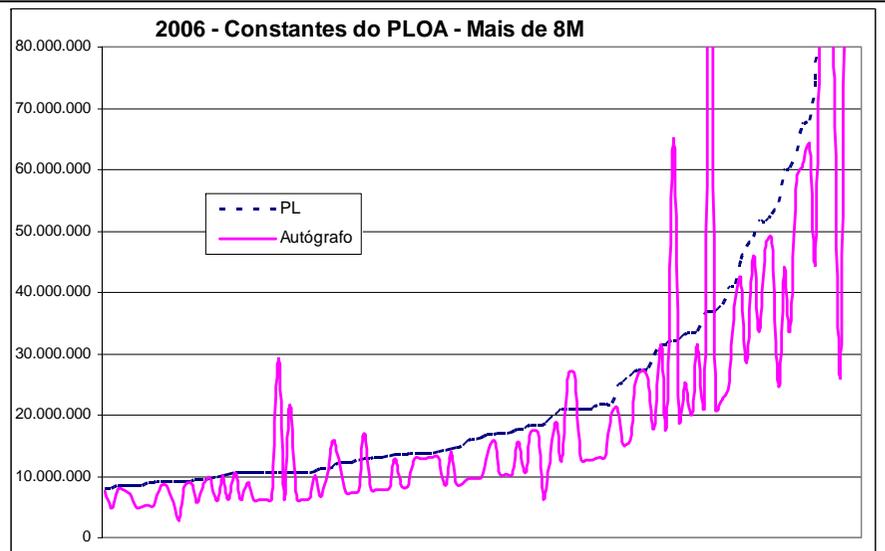
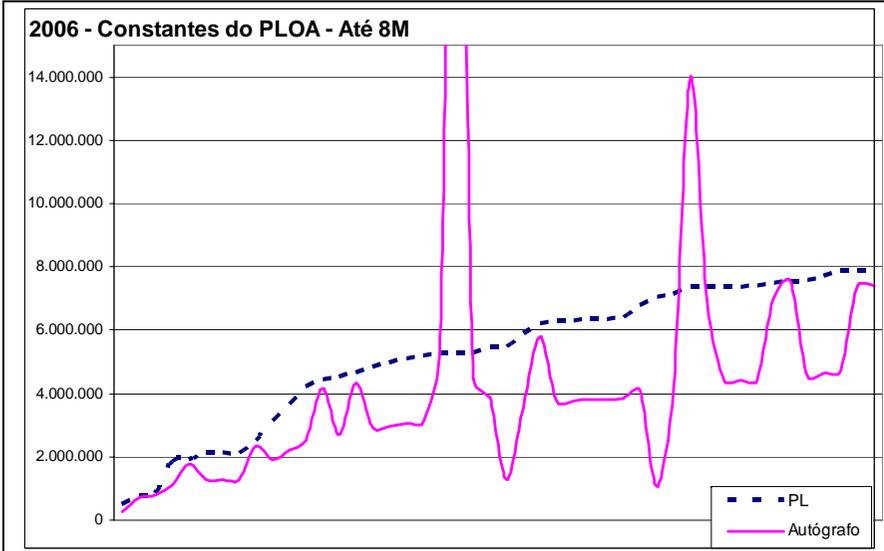
2007							
VALORES INFERIORES A R\$ 8.000.000				VALORES MAIORES QUE R\$ 8.000.000			
PLOA		Autógrafo		PLOA		Autógrafo	
Média	4.474.036,24	Média	4.309.810,49	Média	35.350.194,21	Média	31.625.449,34
Mediana	5.000.000,00	Mediana	3.000.000,00	Mediana	17.000.000,00	Mediana	15.300.000,00
Soma	228.175.848,00	Soma	219.800.335,00	Soma	4.348.073.888,00	Soma	3.889.930.269,00
Desv. Padrão populacional	1.849.762,80	Desv. Padrão populacional	7.385.134,74	Desv. Padrão populacional	52.943.979,38	Desv Padrão populacional	46.161.811,13
Coeficiente de variação	41,34%	Coeficiente de variação	171,36%	Coeficiente de variação	149,77%	Coeficiente de variação	145,96%
Número de projetos	51	Número de projetos	51	Número de projetos	123	Número de projetos	123

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

GRÁFICO - ANEXO 30 - VALORES DOS PROJETOS CONSTANTES DO PLOA, ESTRATIFICADOS EM DOIS GRUPOS, 2002/2007 – PLOTAGEM INDIVIDUALIZADA DA ALTERAÇÃO DE VALOR PROJETO A PROJETO







Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

6.7 - Projetos e ações com natureza genérica

TABELA - ANEXO 20 - RELAÇÃO INDIVIDUALIZADA DOS PROJETOS E AÇÕES DE NATUREZA GENÉRICA NA ÁREA DE TRANSPORTES CONTEMPLADOS NO PLOA E NO AUTÓGRAFO, 2002/2007

Valores em R\$ de 2007

Programa	Ação	Subtítulo	PL	Autografo
2002				
8035 - INFRA-ESTRUTURA EM TRANSPORTES	5850 - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0004 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	145.194.321,70
	5850 - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0008 - NACIONAL	0,00	28.536.619,83
	5852 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	3.113.085,80
	5852 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	136.768.236,13
	5852 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0006 - NO ESTADO DO PARÁ	0,00	15.980.507,11
	5885 - DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA EM TRANSPORTES	0002 - NO ESTADO DE RONDÔNIA	0,00	22.829.295,86
	5885 - DESENVOLVIMENTO DA INFRA-ESTRUTURA EM TRANSPORTES	0004 - NO ESTADO DO TOCANTINS	0,00	0,00
	Total do programa			0,00
0663 - SEGURANÇA NAS RODOVIAS FEDERAIS	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0011 - NO ESTADO DE RONDÔNIA	0,00	34.866.560,96
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0011 - NO ESTADO DE RONDÔNIA	1.297.119,08	1.037.695,27
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0012 - NO ESTADO DO ACRE	570.732,40	456.585,92
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0013 - NO ESTADO DO AMAZONAS	1.297.119,08	1.037.695,27
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0014 - NO ESTADO DE RORAIMA	1.297.119,08	1.037.695,27
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0015 - NO ESTADO DO PARÁ	5.188.476,33	4.150.781,07
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0016 - NO ESTADO DO AMAPÁ	518.847,63	415.078,11
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0017 - NO ESTADO DE TOCANTINS	2.594.238,17	2.075.390,53
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0021 - NO ESTADO DO MARANHÃO	3.891.357,25	3.113.085,80
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0022 - NO ESTADO DO PIAUÍ	2.594.238,17	2.075.390,53
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0023 - NO ESTADO DO CEARÁ	2.594.238,17	2.075.390,53
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0024 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	2.594.238,17	2.075.390,53
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0025 - NO ESTADO DA PARÁIBA	3.891.357,25	3.113.085,80
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0026 - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	2.594.238,17	2.075.390,53
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0027 - NO ESTADO DE ALAGOAS	3.891.357,25	3.891.357,25
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0028 - NO ESTADO DE SERGIPE	1.297.119,08	1.037.695,27
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	3.891.357,25	3.113.085,80
5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	0,00	77.827.144,99	

	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	5.188.476,33	70.355.739,07
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0032 - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	2.594.238,17	13.490.038,47
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0033 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	5.188.476,33	4.150.781,07
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0035 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	2.594.238,17	2.075.390,53
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	3.891.357,25	25.942.381,66
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0042 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	3.891.357,25	3.113.085,80
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	10.376.952,67	10.376.952,67
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0050 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS EM RODOVIAS FEDERAIS – NACIONAL	0,00	28.796.043,65
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0051 - NO ESTADO DE MATO GROSSO	7.782.714,50	22.206.678,70
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0052 - NO ESTADO DE GOIÁS	3.891.357,25	3.113.085,80
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0053 - NO DISTRITO FEDERAL	1.297.119,08	1.037.695,27
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0065 - NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	3.891.357,25	3.113.085,80
		Total do programa	90.590.796,77	333.245.457,90
		Total geral	90.590.796,77	685.667.524,33
2003				
	1129 - CONSTRUÇÃO DE TRECHOS FERROVIÁRIOS	0002 - NACIONAL	0,00	895.753,55
	5850 - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	132.740.723,18
	5850 - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0010 - ADEQUAÇÃO DE CONTORNOS RODOVIÁRIOS FEDERAIS NO ESTADO DE GOIÁS	0,00	28.664.113,58
	5852 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	81.015.932,12
	5852 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0008 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS E OBRAS DE ARTE NO ESTADO DO PARÁ	0,00	10.749.042,59
	5852 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0010 - BR-020/DF/GO/BA/PI/CE - CONSTRUÇÃO DO TRECHO BRASÍLIA - FORTALEZA	0,00	2.687.260,65
	5852 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0012 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS E OBRAS DE ARTE NA REGIÃO NORTE	0,00	14.929.225,82
		Total do programa	0,00	271.682.051,48
0663 - SEGURANÇA NAS RODOVIAS FEDERAIS	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0011 - NO ESTADO DE RONDÔNIA	0,00	17.516.958,30
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0011 - NO ESTADO DE RONDÔNIA	865.895,10	692.716,08
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0012 - NO ESTADO DO ACRE	346.358,04	277.086,43
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0013 - NO ESTADO DO AMAZONAS	519.537,06	415.629,65
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0014 - NO ESTADO DE RORAIMA	692.716,08	554.172,86
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0015 - NO ESTADO DO PARÁ	1.731.790,20	1.385.432,16

	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0017 - NO ESTADO DE TOCANTINS	1.106.753,27	885.402,62
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0021 - NO ESTADO DO MARANHÃO	2.078.148,23	1.662.518,59
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0023 - NO ESTADO DO CEARÁ	1.385.432,16	1.108.345,72
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0024 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE	865.895,10	692.716,08
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0025 - NO ESTADO DA PARAÍBA	1.731.790,20	1.385.432,16
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0026 - NO ESTADO DE PERNAMBUCO	1.385.432,16	1.108.345,72
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0027 - NO ESTADO DE ALAGOAS	2.597.685,29	2.078.148,23
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0028 - NO ESTADO DE SERGIPE	865.895,10	692.716,08
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	1.731.790,20	1.385.432,16
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0029 - NO ESTADO DA BAHIA	0,00	25.877.324,76
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	1.731.790,20	1.385.432,16
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0031 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	24.384.402,17
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0032 - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	1.731.790,20	1.385.432,16
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0033 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	1.731.790,20	1.385.432,16
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0035 - NO ESTADO DE SÃO PAULO	865.895,10	692.716,08
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	1.731.790,20	1.385.432,16
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0042 - NO ESTADO DE SANTA CATARINA	1.731.790,20	1.385.432,16
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0043 - NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	4.399.145,21	3.519.316,17
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0051 - NO ESTADO DO MATO GROSSO	3.463.580,39	2.770.864,31
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0052 - NO ESTADO DE GOIÁS	1.990.563,44	1.592.450,75
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0053 - NO DISTRITO FEDERAL	865.895,10	692.716,08
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0054 - NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	1.731.790,20	1.385.432,16
		Total do programa	39.880.938,58	99.683.436,09
		Total geral	39.880.938,58	371.365.487,57
2004				
6035 - INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES	10DL - CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DE GOIÁS	0002 - NO ESTADO DE GOIÁS	0,00	15.953.636,06
	10DN - CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0002 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	19.844.766,81
	10DO - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0002 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	12.451.618,39
	10DY - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - NACIONAL	0,00	389.113,07
	10EI - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA	0002 - NACIONAL	0	41.245.985,92
		Total do programa	0,00	89.885.120,27
0663 - SEGURANÇA	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0032 - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	0,00	9.338.713,79
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0033 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0,00	20.622.992,96

PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0038 - NACIONAL	0,00	8.171.374,57
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0040 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS (BRS 101/354/356/393/493/494 E CONST/CONCL. 2 PONTES) - ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0,00	0,00
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	0,00	17.120.975,29
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0051 - NO ESTADO DO MATO GROSSO	0,00	6.225.809,20
		Total do programa	0,00	61.479.865,81
		Total geral	0,00	151.364.986,08
2005				
0663 - SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0025 - NO ESTADO DA PARAÍBA	0,00	12.519,66
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0033 - NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	0,00	14.028.034,03
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0041 - NO ESTADO DO PARANÁ	0,00	17.605.653,44
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0046 - NA REGIÃO AMAZÔNICA	0,00	20.800.171,11
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0051 - NO ESTADO DO MATO GROSSO	0,00	2.503,93
		Total do programa	0,00	52.448.882,18
6035 - INFRA- ESTRUTURA DE TRANSPORTES	005W - FOMENTO À INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES	0001 - NACIONAL	0,00	0,00
	10DN - CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0002 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	21.300.957,71
	10DO - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0002 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	27.773.624,41
	10DY - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - NACIONAL	0,00	30.941.099,61
	10EI - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA	0002 - NACIONAL	0,00	22.805.821,42
	10IL - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - NACIONAL	0,00	518.314,12
	1E72 - CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DO PARÁ	0002 - NO ESTADO DO PARÁ	0,00	11.768.484,92
	1E85 - CONSTRUÇÃO DE CONTORNOS E TRAVESSIAS FERROVIÁRIOS NA REGIÃO SUDESTE	0002 - NA REGIÃO SUDESTE	0,00	541.350,31
	1E86 - CONSTRUÇÃO DE PONTES E RODOVIAS FEDERAIS NA REGIÃO NORTE	0002 - NA REGIÃO NORTE	0,00	48.015.418,48
			Total do programa	0,00
		Total geral	0,00	216.113.953,15
2006				
6035 - INFRA- ESTRUTURA DE TRANSPORTES	10DN - CONSTRUÇÃO E PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0002 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	57.496.196,20
	10DY - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - NACIONAL	0,00	1.501.093,00
	10DY - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0051 - NO ESTADO DO MATO GROSSO	0,00	16.640.726,02

	10EI - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA	0002 - NACIONAL	0,00	6.910.600,51
	10IL - ADEQUAÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS	0002 - NACIONAL	0,00	9.376.302,77
	1E86 - CONSTRUÇÃO DE PONTES E RODOVIAS FEDERAIS NA REGIÃO NORTE	0002 - NA REGIÃO NORTE	0,00	1.442.656,96
	5E66 - ADEQUAÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS - NA REGIÃO INTEGRADA DO DF E ENTORNO (RIDE-DF)	0056 - NA REGIÃO INTEGRADA DO DF E ENTORNO (RIDE-DF)	0,00	14.097.625,03
		Total do programa	0,00	107.465.200,48
0663 - SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	2324 - SINALIZAÇÃO RODOVIÁRIA	0001 - NACIONAL	0,00	5.528,48
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0025 - NO ESTADO DA PARAÍBA	0,00	5.528,48
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0064 - NO ESTADO DE RONDÔNIA	0,00	10.504.112,77
	5394 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS	0070 - NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	0,00	20.455.377,50
		Total do programa	0,00	30.970.547,22
		Total geral	0,00	138.435.747,71
2007				
0663 - SEGURANÇA PÚBLICA NAS RODOVIAS FEDERAIS	2E01 - GERENCIAMENTO E CONTROLE DE VELOCIDADE NA MALHA RODOVIÁRIA FEDERAL	0002 - NACIONAL	0,00	500.000,00
		Total do programa	0,00	500.000,00
6035 - INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES	1E72 - CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DO PARÁ	0002 - NO ESTADO DO PARÁ	0,00	6.000.000,00
	1E86 - CONSTRUÇÃO DE PONTES E RODOVIAS FEDERAIS NA REGIÃO NORTE	0002 - NA REGIÃO NORTE	0,00	31.000.000,00
	7E85 - CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0056 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	24.000.000,00
	7E85 - CONSTRUÇÃO DE TRECHOS RODOVIÁRIOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0056 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	20.000.000,00
	7E86 - ELIMINAÇÃO DE PONTOS CRÍTICOS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0056 - NO ESTADO DE MINAS GERAIS	0,00	25.000.000,00
	7F27 - CONSTRUÇÃO DE PONTES EM RODOVIAS FEDERAIS NO ESTADO DO PARÁ	0056 - NO ESTADO DO PARÁ	0,00	14.000.000,00
	7F32 - CONSTRUÇÃO DE TRECHOS E PONTES EM RODOVIAS FEDERAIS	0001 - NACIONAL	0,00	15.500.000,00
	7F33 - IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA FERROVIÁRIA	0001 - NACIONAL	0,00	1.000.000,00
		Total do programa	0,00	136.500.000,00
		Total geral	0,00	137.000.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir do Sistema SIGA Brasil

TABELA - ANEXO 21 - SINTESE QUANTITATIVA DOS PROJETOS E AÇÕES DE NATUREZA GENÉRICA NA ÁREA DE TRANSPORTES, 2002/2007

		<i>Valores em R\$ de 2007</i>					
		2002	2003	2004	2005	2006	2007
PLOA	Genéricos (A)	90.590.796,77	39.880.938,58	0,00	0,00	0,00	0,00
	Total Rodov (B)	2.997.857.648,76	2.206.834.955,49	1.818.920.406,69	2.590.553.601,95	3.692.757.325,52	4.576.249.736,00
	% s/total (A/B)	3,02%	1,81%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Autógrafo	Genéricos (A)	685.667.524,33	371.365.487,57	151.364.986,08	216.113.953,15	138.435.747,71	137.000.000,00
	Total Rodov (B)	4.991.159.305,18	3.680.882.938,00	2.510.789.193,30	5.630.035.564,13	4.387.946.186,13	6.230.619.313,00
	% s/total (A/B)	13,74%	10,09%	6,03%	3,84%	3,15%	2,20%

Fonte: Sistema SIGA Brasil

Linhas “Genéricos”: valores totais dos projetos de investimento na área de transportes (GND 4, classificados nas Subfunções 782 – Transporte Rodoviário, 783 – Transporte Ferroviário e 784 – Transporte Hidroviário), com descrições genéricas que impedem a caracterização da obra objeto da despesa

Linhas “Total Rodov”: valores totais dos projetos de investimento em transportes rodoviários (GND 4, classificados na Subfunção 782 – Transporte Rodoviário)

A própria descrição genérica impede que sejam segregados os projetos de cada ramo dos transportes; portanto, a comparação com o montante total dos transportes rodoviários serve apenas para apresentação da ordem de grandeza do total desse tipo de projetos genéricos.