

Emendas Parlamentares Individuais e Conexão Partidária: um estudo de caso do Ministério das Cidades

Júlia Alves Marinho Rodrigues¹

Resumo:

O artigo busca investigar a conexão entre dois instrumentos utilizados para formação de maiorias, quais sejam, a entrega de áreas de governo – no alto escalão ministerial - para partidos aliados e a utilização de recursos do Orçamento para barganha política. Buscou-se analisar se, no âmbito do Ministério das Cidades, as emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores que são do mesmo partido político do Ministro titular da pasta tiveram uma execução superior às demais emendas individuais no período entre 2015 a 2017. Para tanto, calculou-se a média do grau de execução orçamentária das emendas apresentadas por parlamentares dos mesmos partidos dos Ministros e as comparou com as demais emendas parlamentares, por meio do teste estatístico T. Por fim, concluiu-se que, no período analisado, os Ministros da Cidade que ocuparam a Pasta privilegiaram seus correligionários na execução das emendas parlamentares individuais.

Introdução

No âmbito das relações entre os Poderes Executivos e Legislativo, o presidencialismo de coalizão tem sido o marco teórico prevalente para explicar como se construiu a governabilidade no Brasil pós-Constituição de 1988 (ABRANCHES, 1988; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Entende-se o presidencialismo de coalizão, para os efeitos deste trabalho, como os arranjos concretos que garantem a coordenação, cooperação e negociação dos conflitos entre os Poderes em um cenário de fragmentação partidária em regime presidencialista. Raile, Pereira e Power (2011) pontuam, com base em larga construção anterior da literatura e em sua própria análise empírica, que esse sistema tem se mostrado, até de maneira inesperada,

¹ Consultora de Orçamento da Câmara dos Deputados.

funcional e tem predominado não apenas no Brasil mas também na maioria nos países da América Latina.

Sob esse contexto, o Poder Executivo dispõe para gestão de sua coalizão de um conjunto de instrumentos, uma “caixa de ferramentas” que pode ser manejada em uma situação de fragmentação partidária (RAILE, PEREIRA E POWER, 2011). Dentre esses instrumentos têm-se a distribuição de recursos do Orçamento – os “*porks*”; o loteamento de áreas do governo, com a conseqüente influência sobre a formulação e implementação de políticas públicas; a nomeação para os cargos comissionados, tanto os de primeiro escalão, quanto os demais cargos espalhados pela Administração Pública Federal; e a própria negociação do conteúdo das políticas negociadas. Segundo Bittencourt (2012), o Executivo lança mão de cada recurso em função da relação custo-benefício para o alcance de seus objetivos legislativos e governamentais.

O presente artigo buscará investigar a conexão entre dois desses instrumentos utilizados para formação de maiorias, quais sejam, a entrega de áreas de governo – no alto escalão ministerial - para partidos aliados e a utilização de recursos do Orçamento para barganha política. Para tanto, é analisado se, no âmbito do Ministério das Cidades, as emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores que são do mesmo partido político do Ministro titular da pasta tiveram uma execução superior às demais emendas individuais. Serão avaliadas as emendas parlamentares individuais dos anos de 2015 a 2017, período em que as emendas individuais passaram a contar com a obrigatoriedade de sua execução, por conta da aprovação da Emenda Constitucional nº. 86.

O artigo conta com três seções. Na primeira faz-se uma revisão de literatura, apresentando os argumentos que fundamentam a utilização das emendas parlamentares e do loteamento de áreas de governo como instrumentos manejados pelo Poder Executivo para a construção de maiorias no Legislativo. A seção seguinte detalha a metodologia utilizada para extração, tratamento e análise dos dados. Na sequência, analisam-se os resultados obtidos, mostrando que, no caso do Ministério das Cidades, os parlamentares do partido do titular da Pasta apresentam, estatisticamente, uma execução orçamentária superior aos demais deputados e senadores.

Referencial Teórico

No Brasil, a partir da redemocratização de 1946, e de forma progressivamente consolidada ao longo dos mandatos presidenciais ocorridos na vigência da atual Constituição de 1988, o presidencialismo de coalizão estrutura as relações entre os Executivos e Legislativos. Com o fim do bipartidarismo do período da ditadura, ocorreu um expressiva fragmentação partidária e, afim de formar e manter a governabilidade, foram retomados e desenvolvidos um conjunto de arranjos que garantem a coordenação, cooperação e negociação dos conflitos em um cenário de fragmentação partidária.

Bittencourt (2012), apresenta três possíveis leituras para as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. A primeira delas entende que há um predomínio do Poder Executivo que é construído a partir do seu poder de agenda. Esse poder se manifesta, na prerrogativa de iniciar projetos de lei (como por exemplo, o da Lei Orçamentária Anual); na possibilidade vetar total ou parcialmente uma lei; na edição de medidas provisórias etc. As duas outras vertentes admitem a centralidade do poder de agenda, mas sustentam que não é tudo: existem outros vetores imprescindíveis à busca dos objetivos presidenciais.

Uma segunda corrente defende que Executivo e Legislativo transacionam bens políticos. Do ponto de vista do Executivo esses “bens” correspondem ao acesso a cargos, áreas de políticas públicas e recursos do orçamento que são “trocados” por apoio parlamentar. A lógica subjacente é que o “acúmulo” desses bens favoreceria a reeleição do parlamentar individual– seu objetivo precípua; em troca, o apoio parlamentar permitiria a adoção de políticas nacionais (fundamentalmente macroeconômicas) sobre as quais se assenta a expectativa de reeleição do próprio presidente ou de seu grupo político-partidário.

A terceira abordagem enfatiza, ao contrário, a cooperação entre o Executivo e Legislativo, pois ambos compartilhariam as mesmas agendas e prioridades. Não haveria portanto, nem um predomínio, tampouco um processo conflituoso. Lemos (2001 *apud* BITTENCOURT, 2012) em análise do processo legislativo identifica que na maioria das proposições aprovadas, predominam propostas de benefícios difusos, ou seja, que não mencionam diretamente os atores beneficiados e que essas propostas tem um caráter regulatório, não a transferência direta de renda, patrimônio ou recursos da União.

No âmbito deste artigo, entende-se que a segunda abordagem – jogo de transações de interesses entre os Poderes é a que melhor pode ser discutida a partir das informações

das emendas parlamentares. Nesse universo teórico, para gestão de sua coalizão, o Poder Executivo dispõe de um conjunto de instrumentos, uma “caixa de ferramentas” que pode ser manejada em uma situação de fragmentação partidária (RAILE; PEREIRA; POWER;2011). Bittencourt (2016, p. 49-54) aponta que essa abordagem multifatorial da caixa de ferramentas traz importante desdobramento teórico, qual seja, permite análises que não pressuponham que o interesse parlamentar concentra-se exclusivamente nos bens *pork* ou de transferência concentrada de recursos.

Dentre esses instrumentos têm-se a distribuição de recursos do Orçamento – o “*pork*”; o loteamento de áreas do governo, com a conseqüente influência sobre a formulação e implementação de políticas públicas; a nomeação para os cargos comissionados, tanto os de primeiro escalão, quanto os demais cargos espalhados pela Administração Pública Federal. O Executivo lança mão de cada recurso da “caixa de ferramentas” em função da relação custo-benefício para o alcance de seus objetivos legislativos e governamentais (BITTENCOURT, 2012; 2016; RAILE; PEREIRA; POWER, 2010).

Raile; Pereira; Power (2010) identificam dois momentos no processo de formação da maiorias: inicialmente os Ministérios são negociados e divididos entre os aliados, conformando assim a estrutura inicial da coalizão; já os recursos de “*pork*” seriam utilizados de maneira pontual, quando fosse necessário algum ajuste fino: “[..]depois de estabelecer um ponto de partida para a barganha com a distribuição de “bens de coalizão”, os executivos podem usar o *pork* para lidar com as necessidades legislativas supervenientes”². (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010, p. 3)

Batista (2015) também pontua que é preciso relativizar o poder do Presidente da República, na medida em que as coalizões são plurais e não monolíticas. Dessa forma, com distribuição da chefia dos Ministérios para múltiplos partidos, uma hipótese a ser estudada é sobre a influência dos Ministros na execução dos recursos do setor. Ou seja, tenderiam os Ministros a privilegiar a execução de emendas de parlamentares de seu próprio partido? De acordo com a autora, isso ocorreria pois: "*as emendas parlamentares são valorizadas pelos parlamentares por possibilitarem uma forma de transferir recursos para o seu eleitorado e assim conquistar votos num sistema eleitoral*

² “After establishing a baseline for exchange with the distribution of coalition goods, executives can use pork to deal with ongoing legislative needs”. (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010, p. 3).

que incentiva a ligação personalista entre representantes e representado". (BATISTA, 2015, p. 6).

Para testar a hipótese de que os Ministros privilegiam o seu partido na execução das emendas, aquela autora realizou uma análise da execução ou não das emendas parlamentares³, considerando o período entre 2004 e 2010. Como nesse intervalo temporal ainda não se contava com a marcação individualizada das emendas parlamentares, não lhe foi possível trabalhar com a medida do grau de execução, mas apenas verificar se a emenda tinha sido executada ou não. Os resultados mostraram que sim, os parlamentares do partido do Ministro são beneficiados, todavia, são igualmente privilegiados os parlamentares do demais partidos da coalizão, o que segundo Batista (2015) indica que: "[...] *as instituições de coordenação do governo, principalmente a SRI, atuam no sentido de minimizar os efeitos negativos da autonomia ministerial e garantir um resultado mais próximo das preferências do presidente*". (BATISTA, 2015, pg. 15).

Por sua vez, Freitas (2013) considera que não há propriamente um troca de favores entre Executivo e Legislativo, mas sim que há o âmbito da coalizão uma convergência de propósitos, com as decisões sendo compartilhadas entre todos os partidos que compõem a coalizão. Sob essa perspectiva não faria sentido supor que os Ministros privilegiassem as emendas parlamentares individuais de seus correligionários, mas que tivessem a mesma diligência em executar as emendas de todos os parlamentares que compõem a base de sustentação do governo. A autora chega a essa conclusão após analisar o processo legislativo brasileiro e verificar que o Parlamentar é um grande ator na formulação das políticas públicas nacionais e que sua atuação ocorre em sintonia com o Poder Executivo: "*O Legislativo, quando altera os projetos do Executivo, não o faz seguindo a estratégia de levar benefícios concentrados para seus eleitores, uma vez que a maior parte das alterações têm conteúdo nacional*" (FREITAS, 2013, p. 147).

O teste a ser realizado neste artigo, portanto, permitirá discutir se as implicações observáveis de alguma dessas teorias contrapostas são eventualmente refutadas pelas constatações empíricas obtidas a partir do novo campo de observação das emendas individuais impositivas.

³ Tomada nesse momento como variável de resposta qualitativa binária, ou seja, denota que a programação objeto da emenda foi ou não executada.

Hipótese

Portanto, o artigo tem como objetivo verificar, no âmbito do Ministério das Cidades, se as emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores que são do mesmo partido político do Ministro titular da pasta tiveram uma execução superior às demais emendas individuais.

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 e tem como atribuição ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte. Sua escolha deve-se ao fato de que a natureza de seus programas de gasto finalístico é uma das mais próximas ao perfil esperado de gasto *pork*, ou seja, o Ministério opera basicamente transferências diretas a beneficiários específicos e geograficamente definidos (fundamentalmente administrações locais), o que representa o perfil esperado da lógica distributivista que orientaria o comportamento parlamentar num cenário de “troca de benefícios” como o que subjaz à hipótese.

A hipótese a ser verificada no artigo é se as emendas individuais dos parlamentares do mesmo partido político do Ministro titular da pasta tiveram, estatisticamente, execução superior às demais emendas parlamentares individuais, conforme apontado abaixo:

Ho: grau de execução das emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores do mesmo partido político do titular da Pasta = grau de execução das demais emendas parlamentares individuais.

H1: grau de execução das emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores do mesmo partido político do titular da Pasta > grau de execução das demais emendas parlamentares individuais.

A análise se restringirá aos anos de 2015 a 2017, pois a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais foi introduzida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015 e, posteriormente, em 2015, aprovou-se a Emenda Constitucional 86. De acordo com essas disposições jurídicas, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei

orçamentária aprovadas até o limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

Cabe esclarecer que o presente artigo não tem por objetivo avaliar se a modificação da governança orçamentária promovida pela introdução da impositividade das emendas parlamentares individuais foi capaz de alterar a lógica política subjacente à execução das emendas, bem como a dinâmica das relações entre os Poderes⁴. O que se pretende é verificar se, há um tratamento diferenciado para as emendas dos congressistas que pertencem ao mesmo partido do Ministro titular da Pasta em comparação aos demais, em que pese a Emenda Constitucional 86 estabelecer que a execução deve ser equitativa, ou seja, atender de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria; uma constatação dessa natureza implicaria em um indício forte de vinculação entre ocupação de cargo e distribuição de *pork*, indício este que seria mais relevante por ser captado em um contexto (o das “emendas impositivas”) que supostamente teria sido construído expressamente para restringir a possibilidade de exploração dessa vinculação por parte do Executivo.

Metodologia

Conforme apontado por Bittencourt (2015), uma das medidas de avaliação das despesas orçamentárias é o seu grau de execução, que consiste em uma comparação entre a despesa autorizada pela Lei Orçamentária⁵ e a despesa efetivamente materializada (Empenhado/Autorizado). De acordo com a Lei 4.320, de 1964, o empenho é o ato da autoridade competente que cria a obrigação de pagamento, pendente ou não de condição de implemento. Portanto, considera-se, que a partir do momento do empenho, há o compromisso do gestor em realizar aquela despesa, configurando-se assim uma métrica para medir a execução orçamentária.

A medida do grau de execução da despesa irá variar entre 0 e 1, com o índice 0 indicando que, da despesa autorizada pelo Congresso Nacional, nada foi executado. Por

⁴ Em voto em separado apresentado à PEC 22A/2000, o Senador Pedro Taques é categórico ao afirmar: “essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos Poderes”. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>

⁵ Deve-se considerar também a existência de créditos adicionais.

sua vez, o grau 1 indica que a totalidade das dotações foram empenhadas. Bittencourt (2015) chama atenção para a possibilidade de ocorrência de índice superior a 1, o que poderia indicar ou erro na base ou então a ocorrência da reabertura de saldos de créditos especiais e extraordinárias aprovados nos últimos 4 meses do ano anterior, conforme previsto no art. 167, § 2º, na Constituição Federal de 1988.

A escolha das emendas parlamentares individuais a partir de 2015 tem um importante ganho metodológico: a necessidade de individualização dessa condição na programação faz com que diminua muito o erro de medida. Esse erro, muito frequente nos estudos baseados em dados de emendas parlamentares, decorre da ausência de marcação específica das decisão alocativas no Legislativo: os valores aprovados por uma emenda parlamentar são registrados em programações orçamentárias cujo saldo na lei orçamentária não é segregado por origem dos valores, o que permite que uma mesma programação acumule indistintamente valores provenientes da proposta do próprio Executivo e de mais de uma emenda. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015⁶ representou importante avanço, pois estabeleceu em seu artigo 65 o identificador da emenda parlamentar, um código composto por seis dígitos, que constará dos sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária e permite identificação do proponente da inclusão ou do acréscimo da programação.

Por conseguinte, os dados levantados para esta pesquisa têm assegurado que referem-se à execução efetiva de cada emenda individual porque desde o ano de 2015, no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)⁷ há uma vinculação entre o Plano de Trabalho (instrumento que individualiza a programação orçamentária) e o autor da programação. Como pode ser verificado na figura abaixo, a sigla EIND indica que se trata de uma programação incorporada à LOA por meio de uma emenda parlamentar individual:

⁶ Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015.

⁷ O SIAFI é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

A PARTIR DE : 56101

UO	PT	RES LEI	TP CRE	PLANO ORCAM	AUTOR/EMENDA	PTRES
56101	15126205420NP0001	2	A	0000	000000000000	093382
56101	15126205420NP0101	2	G	@	@	069593
56101	15127205488660001	2	A	ECOM	000000000000	118716
56101	15127205488660001	2	A	0000	000000000000	110378
56101	15127205488660011	6	A	EIND	201824200006	147393
56101	15127205488660012	6	A	EIND	201729130021	136135
56101	15127205488660012	6	A	EIND	201737030015	136360
56101	15127205488660013	6	A	EIND	201833980009	147707
56101	15127205488660015	6	A	EIND	201830870018	147644
56101	15127205488660031	6	A	EIND	201727640017	136055
56101	15127205488660032	6	A	EIND	201832640002	147681
56101	15127205488660035	6	A	EIND	201737770001	136424
56101	15127205488660269	6	A	EIND	201630870003	122164
56101	15127205488660269	6	A	0000	201630870003	118179

CONTINUA...

PF1=AJUDA PF2=DETALHA PF3=SAI PF7=RECUA PF8=AVANCA PF12=RETORNA

Ademais, a coluna Autor/Emenda permite a identificação do ano em que a emenda foi apresentada, do autor e também do número da Emenda, por exemplo, o código 201824200006 informa que a emenda foi apresentada pelo Deputado Lindomar Garçon - PRB/ RO (código 2420) e que foi a emenda de número 0006⁸ - que tinha por objetivo acrescentar R\$ 300.000,00 à ação Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado) - No Estado de Rondônia.

Na sequência, o Plano de Trabalho Resumido (PTRES), que é um código de seis dígitos, tal qual um sequencial, conjuga informações para cada combinação de: 1) Unidade Orçamentária; 2) funcional (programa de Trabalho - PT), 3) Plano orçamentário e 4) Autor Emenda. Dessa forma, para cada Unidade Orçamentária (UO), Plano de Trabalho (PT) e Plano Orçamentário (PO), pode haver um PTRES com autor/emenda não identificado (dotação do Executivo) e vários com a mesma UO/PT/PO com autor/emenda identificado. E cada empenho é feito fixando-se um PTRES.

⁸ No site <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> é possível consultar as emendas apresentadas às LOAs.

No período em análise (2015 a 2017), passaram pelo Ministério das Cidades, os seguintes Ministros⁹:

- Gilberto Occhi (PP) – 17 de março de 2014 a 1 de janeiro de 2015
- Gilberto Kassab (PSD)– 1 de janeiro de 2015 a 15 de abril de 2016.
- Inês Magalhães (PT) – 15 de abril de 2016 a 12 de maio de 2016.
- Bruno Araújo (PSDB) – 12 de maio de 2016 a 13 de novembro de 2017.
- Alexandre Baldy (PP) – a partir de 13 de novembro de 2017.

Para cálculo das médias do grau de execução orçamentária e realização dos testes os parlamentares foram separados em dois grupos:

- Grupo 1: parlamentares cujo partido ocupou a direção do Ministério das Cidades no período entre 2015 e 2017, que no caso serão: PSD, PSDB e PP¹⁰.
- Grupo 2: demais parlamentares.

Os dados foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), no dia 13 de junho de 2018, no cubo Orçamento Impositivo, considerando os seguintes filtros:

- Ano de exercício: 2015, 2016 e 2017.
- Órgão: 56.000 – Ministério das Cidades

Em relação aos campos, foram selecionados:

- Ano de exercício: 2015, 2016 e 2017.
- Nome do Autor da Emenda
- Partido do Autor da Emenda
- Autorizado
- Empenhado

Para realização da consulta também se solicitou que fossem desprezados os resultados com métrica zerada no que se refere aos valores Autorizado e Empenhado.

⁹ Informações disponíveis em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A9rio_das_Cidades

¹⁰ Optou-se por não incluir os parlamentares do PT pois o tempo em que Inês Magalhães ficou a frente do Ministério foi muito curto (menos de 1 mês) e sua nomeação foi em função das mudanças ocasionadas pelo *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

Considerando esses filtros, a consulta retornou um total de 1.380 registros, que foram transportados para o Excel¹¹. Os dados foram filtrados com a exclusão de 7 registros da base; 3 por não apresentarem nem Autor da Emenda e nem partido do Autor da Emenda e 4 por serem emendas coletivas de bancada, totalizando assim 1.373 registros.

Em seguida os dados foram classificados considerando primeiramente o ano da execução e, na sequência, o partido do parlamentar responsável pela emenda. Procedeu-se então ao cálculo da medida de execução orçamentária - empenhado/autorizado¹².

Na sequência, os dados foram separados em 2 conjuntos, conforme listado abaixo:

- Conjunto 1: totalidade das emendas individuais dos parlamentares dos partidos PP, PSD e PSDB em 2015, 2016 e 2017.
- Conjunto 2: totalidade das emendas individuais dos parlamentares dos demais partidos em 2015, 2016 e 2017.

Realizou-se então o cálculo das estatísticas descritivas e os testes seguintes estatísticos: de normalidade; F, para verificar a variância entre as amostras; e, o T, para comparar as médias. Os resultados são analisados na próxima seção.

Análise dos Resultados

As estatísticas descritivas apontam que as emendas parlamentares individuais do partidos cujos Ministros ocuparam a Pasta das Cidades tiveram, no período analisado, uma execução média de 71,4%, vis-à-vis a média dos demais partidos que foi de 67,1% - que representa uma execução superior em 6,4%. O desvio padrão da primeira amostra também foi inferior – 0,26, contra 0,30 do segundo grupo, conforme demonstrado na tabela abaixo.

¹¹ Como se trata de uma série temporal curta (2015 a 2017) e de um único Ministério (Cidades), foi possível a utilização do *software* Excel, não sendo necessário recorrer a plataformas ou linguagens de maior capacidade de processamento.

¹² Em relação à medida grau de execução orçamentária, não foram encontrados valores superiores a 1.

Tabela 1 – Estatísticas Descritivas para as Emendas Parlamentares Individuais

Conjunto	Média	Desvio-padrão
Emendas Individuais dos parlamentares do PP, PSD e PSDB	0,713867924	0,263463651
Emendas Individuais dos parlamentares dos demais Partidos	0,670855348	0,306516306

O segundo passo consistiu em verificar se a distribuição das duas amostras segue a curva normal, por meio dos testes *Shapiro-Wilk* e *Kolmogorov-Smirnov* (FIELD, 2009, p. 144) , apresentados abaixo:

Tabela 2 - Testes de Normalidade para as Emendas Parlamentares Individuais

	Kolmogorov-Smirnov^a			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
Emendas dos Parlamentares do PP, PSD e PSDB	,138	376	,000	,890	376	,000
Emendas dos Parlamentares dos Demais Partidos	,140	1004	,000	,874	1004	,000

a. Correlação de Significância de Lilliefors

Em ambos testes a significância foi zero, indicando que não se trata de uma amostra com distribuição normal. Todavia, mesmo com esse resultado, considerou-se válida a aplicação do Teste T para comparação entre as médias. Bittencourt (2015), pondera que a única premissa para a aplicação desse teste é que *“a distribuição amostral das médias das amostras extraídas dessa população pode ser aproximada pela distribuição normal, à medida que o tamanho da amostra se tornar maior”*. Nesse sentido, avalia-se que a medida do grau de execução das emendas parlamentares individuais no período entre 2015 e 2017, reflete uma amostra do possível comportamento dos Ministros da Pasta e que, com isso, têm-se uma distribuição teórica da probabilidade desse comportamento com características de normalidade.

Mas antes da aplicação do Teste T, procedeu-se à análise da variância das amostras, por meio da aplicação do Teste F, cujos resultados são apresentados a seguir:

Tabela 3 – Teste F de comparação entre as variâncias das Emendas Parlamentares Individuais

Estatística F	Valor
F	0,738812518
P(F<=f) uni-caudal	0,000300837
F crítico uni-caudal	0,866012875

Ou seja, pode-se realizar, com segurança, o teste T, assumindo que as variâncias das amostras são diferentes. O teste T, realizado considerando um nível de significância de 95%, por sua vez, apresentou os seguintes resultados:

Tabela 4 – Teste T de comparação entre as médias do Grau de Execução Orçamentária das Emendas Parlamentares Individuais

Estatísticas	Valor
Stat t	2,573108157
P(T<=t) uni-caudal	0,005131698
t crítico uni-caudal	1,646817075
P(T<=t) bi-caudal	0,010263395
t crítico bi-caudal	1,963021739

O resultado do teste aponta, de maneira bastante precisa, que as emendas individuais dos parlamentares do mesmo partido político do Ministro titular da pasta tem, estatisticamente, execução superior às demais emendas parlamentares individuais. O *p-value* é bastante inferior ao nível de confiança de 0,05, tanto no teste unicaudal quanto no bi-caudal, ou seja, é bem pequena a probabilidade de que as médias do grau de execução dos dois grupos sejam iguais, e menor ainda a de que a média do primeiro conjunto seja menor que a do segundo. Portanto, rejeita-se a hipótese nula que previa que o grau de execução das emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores do mesmo partido político do titular da Pasta seria igual ao grau de execução das demais emendas parlamentares individuais. Por conseguinte, admite-se como não

falseada a hipótese alternativa, que afirma que grau de execução das emendas parlamentares individuais dos deputados e senadores do mesmo partido político do titular da Pasta é superior ao grau de execução das demais emendas parlamentares individuais (uma vez que a significância foi estabelecida também no teste unicaudal).

Conclusões

O trabalho buscou investigar se, no período entre 2015 e 2017, os titulares do Ministério das Cidades privilegiaram parlamentares de seu próprio partido na execução das emendas parlamentares individuais. Para tanto, calculou-se a medida do grau de execução orçamentária das emendas apresentadas por parlamentares dos mesmos partidos dos Ministros e as comparou com as demais emendas parlamentares.

A principal conclusão do trabalho é que sim, no período analisado, os Ministros da Cidade que ocuparam a Pasta privilegiaram seus correligionários na execução das emendas parlamentares individuais. Isso corrobora a corrente teórica que aponta a distribuição dos Ministérios aos partidos da coalizão como uma possível forma de aumentar o *pork*, na medida em que ter uma execução orçamentária das emendas superior à média, poderia se traduzir em ganhos na base eleitoral, especialmente em um Ministério como o das Cidades, cujas políticas dialogam diretamente com Estados e Municípios. Essa premissa tem como implicação observável o interesse dos Ministros em favorecerem os parlamentares dos seus próprios partidos na execução das emendas, o que é inteiramente compatível com os dados observados. A verificação aqui procedida de que a execução das emendas individuais (as quais, em tese, deveriam ser executadas na mesma proporção entre todos os parlamentares) é maior quando o autor é do partido do ministro é por sua vez contrária às implicações sugeridas pela corrente teórica que aponta o compartilhamento de decisões dentro da coalizão e a consequente inexistência de associação entre a ocupação de ministérios e os ganhos em *pork* para os partidos que os titularizam.

Todavia, um caminho que ainda merece ser investigado em trabalhos futuros é saber se os possíveis ganhos com o *pork* foram apenas para o partido do Ministro ou se os mecanismos de coordenação governamental apontados por Batista (2015) também se estenderiam para o demais partidos da base governista.

Bibliografia

BATISTA, Mariana. **A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)**. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, [S.l.], v. 4, n. 1, mai. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel/article/view/49202>>. Acesso em: 12 Fev. 2018

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015.

_____. **Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional**: Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, dez. 2006

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Seção 1, p. 1.

BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle** (Texto para Discussão nº 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa).. Brasília :

Senado Federal, 2012. Disponível em http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm.

_____. **Execução Orçamentária e Presidencialismo de Coalizão – uma abordagem exploratória**. E-legis, Brasília, n.18, p. 33-50, set./dez., 2015.

Poderes orçamentários no presidencialismo democrático brasileiro: contribuições aos modelos comparativos. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). Brasília, 2016. Disponível em < <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/31159>>.

FIELDS, Andy. *Discovering Statistics using SPSS*. London: SAGE Publications, 2009.

FREITAS, Andréa Marcondes. **O presidencialismo da coalizão.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

GREGGIANIN, Eugênio. **As Deficiências do Modelo Autorizativo e as Perspectivas do Orçamento Impositivo.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Brasília, 2015.

GREGGIANIN & DA SILVA, 2015. Eugênio, José Ribamar Pereira. Estudo Técnico Conjunto nº 1, de **2015 O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015**. Disponível em:

<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2015/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-orcamento-impositivo>. Acesso em 20 de maio 2017.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.** *Lua Nova*, n. 44, p. 81-106, 1998.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro.** *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-302, 2002.