

ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO NO ESTADO DO PARANÁ

Fabício Ricardo de Limas Tomio¹
Eduardo Soncini Miranda²
Rodrigo Luís Kanayama³

Resumo: O artigo trata do processo legislativo orçamentário no Estado do Paraná, em especial da tramitação na Assembleia Legislativa. Analisa a alocação de recursos por meio de emendas parlamentares e procura determinar a existência de conexão eleitoral. A pesquisa levantou dados da apresentação de emendas orçamentárias no Poder Legislativo por cada legislatura e por cada parlamentar, trazendo luzes ao comportamento eleitoral e parlamentar dos deputados estaduais.

Palavras-chave: Conexão eleitoral; Orçamento Público; Lei Orçamentária; Alocação; Paraná.

¹ Doutor em Ciência Política, Professor Titular de Teoria do Estado e Ciência Política da Faculdade de Direito da UFPR.

² Doutor em Ciência Política pela UFPR, Professor de Ciências Sociais PUCPR, Faculdade São Braz.

³ Doutor em Direito do Estado, Professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da UFPR, sócio da Kanayama Advocacia.

1 INTRODUÇÃO

O artigo trata do processo orçamentário e sua negociação política no Estado do Paraná. Identificamos quais são os atores legislativos e as regras envolvidas no trâmite político da lei orçamentária, como ela é elaborada, discutida, definida e aplicada política e socialmente e se isso implica em algum tipo de benefício e/ou sucesso eleitoral para os atores envolvidos. A verificação das hipóteses da literatura é investigada a partir da análise comparativa (entre anos e legislaturas) das emendas (protocoladas e acolhidas) do Legislativo à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além da relação dessas emendas com os principais programas de governo, da distribuição territorial dos recursos emendados e dos determinantes políticos, eleitorais e institucionais do processo orçamentário.

Conforme propõe a literatura, a recriação das emendas orçamentárias – retomadas a partir da Constituição de 1988 – atribui ao Poder Executivo uma posição estratégica para negociar o apoio dos parlamentares. Por um lado, a criação das emendas fortaleceu o Legislativo, dando a ele a possibilidade de interferir na alocação dos recursos, por outro, a discricionariedade que o Executivo tem sobre a execução de parte das despesas orçamentárias dá a ele a prerrogativa de decidir quais emendas serão ou não executadas (pelo menos, enquanto não impositivas⁴). Segundo Figueiredo e Limongi, “[...] a lei orçamentária é autorizativa; não é mandatária. Isto é, o Executivo necessita de aprovação legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos autorizados” (2002, p. 314). Mesma posição da maior parte da doutrina jurídica (KANAYAMA, 2016; BALEEIRO, 2008; PONTES DE MIRANDA, 1960; OLIVEIRA, 2008; TORRES, 2008).

O estudo proposto neste texto objetiva ampliar o entendimento presente na literatura especializada sobre o processo legislativo orçamentário, principalmente pela definição da importância das emendas apresentadas pelos parlamentares estaduais em suas expectativas sobre reeleição (conexão eleitoral) e sobre o impacto das emendas sobre o orçamento estadual⁵. É preciso salientar a escassez

⁴ Sobre a impositividade, consultar Kanayama (2014).

⁵ Em outro estudo, Lara Mesquita avaliou o impacto que a execução das emendas individuais dos deputados federais exerceria sobre suas chances de reeleição. Os resultados de seu estudo indicam que não é possível afirmar que a execução orçamentária seja o *elo perdido* entre eleitores e eleitos. Assim, segundo a autora, os resultados de sua análise não apontam para uma relação entre o valor executado das emendas de cada parlamentar e o seu sucesso eleitoral: “[...] em primeiro lugar, deve-

de estudos sobre os orçamentos estaduais. A maioria dos estudos referentes ao orçamento no Brasil aborda o processo legislativo e a execução orçamentária federal (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002, 2005, 2008; AMES, 1995; AMORIM NETO, 2000; ARRETCHE; RODDEN, 2004; PEREIRA; MUELLER, 2002; MESQUITA, 2008; LIMA, 2003).

Inicialmente, podemos supor que determinações institucionais semelhantes afetam o processo orçamentário federal e estadual, dado que as imposições são as mesmas. Como regra geral, os constituintes estaduais reproduziram boa parte das prerrogativas legislativas concedidas ao Executivo Federal. Entretanto, variações políticas significativas podem gerar cenários distintos, entre a União e os Estados e entre as unidades federadas.

Miranda (2018) analisou o processo legislativo orçamentário em seis estados da Federação (RS, PR, SP, BA, MG e ES). Ao coletar os dados referentes aos valores das emendas apresentadas pelos deputados e relacioná-los às despesas totais dos estados, percebeu pelo menos duas grandes diferenças/padrões de comportamento dos Estados e seus respectivos deputados estaduais, dividindo-os em dois grupos: 1) Os Estados RS, PR, ES e MG; 2) Os Estados SP e BA. Os primeiros parecem fazer uso muito mais racional, factível e real do jogo orçamentário. Nesse sentido, as quantidades de emendas propostas pelos parlamentares segue um padrão/uma lógica mais ou menos equânime em relação à quantidade de emendas propostas e seus valores. Já o segundo grupo (os estados SP e BA) parece mais voltado a uma atuação simbólica do expediente emendas parlamentares, sendo que a quantidade e, sobretudo, os valores das emendas propostas sugerem uma atuação simbólica das emendas parlamentares e, dessa constatação, deriva a tese da conexão simbólica, entendida como o número/quantidade de emendas apresentadas pelos deputados, sobretudo seus valores, que, por muitas vezes, passam longe da possibilidade de concretização (execução) financeira/orçamentária real do próprio Estado.

Apresentar alguns desses determinantes políticos/institucionais que podem determinar uma variação no processo orçamentário estadual é o que nos propomos

se ressaltar que a maior parte dos gastos públicos é definida fora do ciclo orçamentário anual. De fato, definem-se no interior desse processo e estão ao alcance da intervenção dos parlamentares apenas os gastos com investimentos que representam em média, para o período desta análise, 4,9% do total do orçamento” (MESQUITA, 2008, p. 12).

neste texto ao descrever e analisar as emendas à LOA e à LDO em três sessões legislativas no Estado do Paraná (1999-2011) e relacionando a análise à tese da conexão eleitoral.

2 A CONEXÃO ELEITORAL: HIPÓTESES PARA O PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO ESTADUAL

Seguindo a formulação de Shugart e Carey (1995), a reputação pessoal é uma consequência direta do sistema eleitoral. Entretanto, os autores conservam uma posição cautelosa com relação ao impacto que o voto pessoal tem sobre as diferentes atividades que o político desenvolve. Shugart e Carey alertam que “[...] reputations may be more likely to be based on something other than ability to delivery local pork, such as celebrity status in some other endeavor prior to entering politics [...]” (SHUGART; CAREY, 1995, p. 431). Ou seja, mesmo em condições de alta competição intrapartidária, o mero distributivismo – que se refere a projetos de impacto geográfico limitado – “may indeed be less important as magnitude increases under any allocation formula” (SHUGART; CAREY, 1995, p. 430). A razão, basicamente, conforme salientado em estudo anterior por Lancaster (1986), era que ao aumentar a magnitude do distrito eleitoral, cresciam também os desincentivos para o político atuar isoladamente, sobretudo as atividades individuais incorreriam num custo de competição devido à probabilidade de que outros políticos pegassem carona no comprometimento pessoal de um candidato.

Para Shugart e Carey (1992), o distributivismo pode ser relevante nos casos em que, como no Brasil, o político pode garantir uma influência dentro do distrito, construir uma espécie de subdistrito eleitoral informal. Entretanto, sabemos que apesar de os incentivos eleitorais presentes no Brasil, o formato atual da produção legislativa ordinária é caracterizado por uma preponderância de normas que não atendem aos requisitos do particularismo.

Estudos recentes sobre o conteúdo das leis sancionadas têm mostrado um padrão que não coincide com a perspectiva vinculada à imagem de um Legislativo envolvido em questões de cunho local, tanto no âmbito federal (AMORIM NETO; SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; RICCI, 2003), quanto no processo estadual (TOMIO; RICCI, 2012a, 2012b; TOMIO, 2006, 2011). Segundo esses autores, e

independentemente de um sistema eleitoral que exacerbaria a produção de normas locais, a centralização do processo legislativo que caracteriza o período pós-1988 estimula mais para a prática de políticas de abrangência nacional (no caso do Congresso) e direcionadas a políticas mais abrangentes ou simbólicas (nos Estados).

A questão torna-se agora verificar se ocorre o mesmo padrão para o processo de apresentação de emendas parlamentares no âmbito estadual. Devido particularmente às diferenças sobre as limitações quantitativas/qualitativas na apresentação de emendas, o estudo sobre a locação das emendas em unidades subnacionais evidencia que o parlamentar não possui uma estratégia única para garantir o sucesso eleitoral. Possivelmente, como consequência, a lógica do Deputado Estadual é diferente da lógica do Deputado Federal (MIRANDA, 2013). A nosso ver, a forma de teorizar a respeito da conexão eleitoral no âmbito subnacional não difere da proposta apresentada por Mayhew (1974) e Sughart e Carey (1992), e outros autores. Ou seja, é necessário verificar quanto e de que forma o político se envolve em questões distributivistas. No caso, por meio do estudo do processo legislativo orçamentário (LDO e LOA).

3 PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO (LOA E LDO) NO PARANÁ

De maneira geral, os estudos sobre as políticas de distribuição de recursos governamentais concentram-se no processo de proposição de emendas ao orçamento (RODDEN, 2005).⁶ As receitas previstas e a fixação das despesas do governo estadual formam o que se chama de Orçamento Público.⁷

⁶ Além deste, os trabalhos pioneiros de Kugelmas, Sallum Junior e Graeff (1989), que analisam o papel do Congresso na negociação das dívidas estaduais na administração Sarney; Bezerra (1999), que traça as trajetórias de atuação de parlamentares na liberação de recursos federais, Santos (1997), que associa a relação entre Executivo e Legislativo aos conceitos de governabilidade e governança; Ames (1995) e Samuels (1998), que investigam a relação entre as emendas dos deputados federais e seu futuro político; Pereira e Rennó (2001), que analisam os determinantes da reeleição dos deputados federais; Figueiredo e Limongi (2002), que investigam a participação dos legisladores no processo orçamentário no período 1995-1999; e Santos (2000), sobre a motivação dos parlamentares em relação às suas carreiras políticas e mostram a importância do debate orçamentário na relação entre o executivo e o legislativo.

⁷ “Orçamento Público é o instrumento que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem obtidos” (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 1999, p. 38). É nele que, anualmente, constam todas as fontes de

Tomando a política orçamentária e, em especial, o processo legislativo e as emendas dos parlamentares como objeto de análise, o propósito é descrever e analisar as expectativas dos deputados estaduais ao tentar modificar o orçamento (LDO e LOA) encaminhado à Assembleia pelo Governador, conforme as relações entre o Executivo e o Legislativo e o contexto político e social nele inserido (elaboração, discussão e aplicação).

Nesse sentido, as perguntas-chave seriam: a conexão eleitoral é um critério determinante nas emendas propostas pelos parlamentares? Os diferentes governos alteram a lógica de atuação dos parlamentares na proposição de emendas ao orçamento?

Tabela 1 – Governadores Eleitos (Partido – Coligação) e Deputados Estaduais Eleitos por Partido (1994-2010)

Eleição	1994	1998	2002	2006	2010
Governador	Jaime Lerner (PDT)	Jaime Lerner (PDT)	Roberto Requião (PMDB)	Roberto Requião (PMDB)	Beto Richa (PSDB)
Coligação Eleitoral Governador	PDT	PPB / PST / PSC / PPS / PRN / PSD / PT do B / PRP / PSB / PFL / PL / PTN / PTB / PSL	PMDB	PMDB/PSC	PRB / PP / PTB / PSL / PTN / PPS / DEM / PSDC / PHS / PMN / PTC / PSB / PRP / PSDB
Deputados Estaduais (Partidos)	1994	1998	2002	2006	2010
PDT	9	3	6	3	4
PFL/DEM	6	12	7	6	6
PL			2	1	
PMDB	12	7	8	17	13
PMN				1	1
PPR/PPB/PP	12	8	4	4	1
PPS			3	3	3
PRB				1	1
PRP			1		
PSB		2	3	2	3
PSC	1	1	1		3
PSDB	3	6	5	7	9
PSL			2		1

arrecadação e todas as despesas realizadas pelo Estado, de toda a administração direta e indireta. Pelo orçamento, podemos detectar as prioridades da Administração Pública e a quantidade de recursos que será destinada para cada área temática de atuação do governo e para cada região do Estado.

PT	5	4	9	6	6
PTB	6	11	3	2	1
PV				1	2
Total	54	54	54	54	54
Quant. Partidos	8	9	13	13	14

Fonte: TSE (www.tse.gov.br)

Em conjunto com a organização do processo legislativo estadual (mecanismos institucionais endógenos, como *regras do jogo* decisório), os resultados eleitorais fornecem informações fundamentais à compreensão do processo político e legislativo estaduais.

No Paraná, nas últimas cinco eleições estaduais, as coalizões de governos sempre foram majoritárias na Assembleia, mas somente em 1998 e 2010 os governadores foram eleitos com maioria parlamentar, já que nas outras legislaturas as coalizões foram construídas em acordos pós-eleitorais, em geral sem apoio partidário disciplinado. Além disso, as últimas eleições para o Legislativo estadual resultaram numa crescente fracionalização partidária na Assembleia Legislativa.

Entretanto, dada às prerrogativas legislativas do Executivo estadual, o apoio de uma grande maioria pouco sólida não impediu que os governadores possuíssem altas taxas de aprovação de suas proposições legislativas. A fracionalização partidária crescente, o elevado grau de contestabilidade e a eventual indisciplina de coalizões majoritárias não parecem ser um forte empecilho à aprovação de projetos governistas no parlamento estadual. Na maior parte dos casos, não há uma crise de governabilidade nos Estados e o Executivo consegue obter alto grau de aprovação de suas proposições legislativas, sobretudo aquelas relacionadas à Administração Pública (TOMIO; RICCI, 2012a, 2012b; TOMIO, 2011).

Quanto ao processo legislativo orçamentário, a LOA é formada, principalmente, por duas partes distintas: o corpo da Lei propriamente dita e os quadros de desdobramentos das receitas e das despesas (Lei Federal 4.320/1964). As receitas previstas na LOA baseiam-se no cálculo exposto na LDO (art. 12, Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal), cuja aprovação ocorre, no caso da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, até 17 de julho (art. 61, §2º

da Constituição Estadual). Nela são estabelecidas as bases para a definição das dotações orçamentárias na LOA.⁸

A LDO e a LOA são precedidas de outra lei: o Plano Plurianual (PPA). Esse plano estabelece as metas para os próximos quatro anos a partir do segundo ano do mandato do Governo. O PPA é aprovado até o final do primeiro ano de governo e tem sua vigência até o final do primeiro ano do próximo mandato. Em síntese, a LOA está materialmente subordinada à LDO, que está subordinada materialmente ao PPA.

Dessa forma, a determinação dos gastos públicos e, por decorrência, da implementação das políticas públicas estaduais, é definida num conjunto de leis ordinárias (art. 165, Constituição Federal e art. 133, Constituição do Estado do Paraná), cuja iniciativa é de prerrogativa exclusiva do Governador. Durante uma legislatura, nove propostas legislativas (PL) tramitam na Assembleia Legislativa, a fim de regulamentar, de forma articulada, a execução orçamentária do Estado:

(1) um PL que define o PPA (Plano Plurianual). Elaborado no primeiro ano de Governo, o PPA define o planejamento essencial da política orçamentária do estado para vigorar nos quatro anos subsequente. Em virtude disso, estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas, físicas e financeiras, da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada (longo prazo). As políticas são organizadas em programas, cada um deles definindo objetivos, indicadores e o conjunto de ações necessárias, identificadas nos orçamentos anuais como projetos ou atividades, para alcançar os objetivos traçados, considerando a limitação anual das receitas públicas;⁹

⁸ “Art. 133 [...] § 3º. A lei de diretrizes orçamentárias, de caráter anual, compreenderá: I - as metas e prioridades da administração pública estadual direta e indireta; II - as projeções das receitas e despesas para o exercício financeiro subsequente; III - os critérios para a distribuição setorial e regional dos recursos para os órgãos dos poderes do Estado; IV - as diretrizes relativas à política de pessoal do Estado; V - as orientações para a elaboração da lei orçamentária anual; VI - os ajustamentos do plano plurianual decorrentes de uma reavaliação da realidade econômica e social do Estado; VII - as disposições sobre as alterações na legislação tributária; VIII - as políticas de aplicação dos agentes financeiros oficiais de fomento, apresentando o plano de prioridades das aplicações financeiras e destacando os projetos de maior relevância; IX - os demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia pela administração pública estadual” (Constituição do Estado do Paraná).

⁹ Art. 133, §1º. “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública estadual, direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações do governo, observando políticas sociais que garantirá a dignidade da pessoa humana, inclusive com o pagamento pelo estado, da tarifa do

(2) quatro PL, um para cada ano de governo, que aprova a LDO. Essa lei institui, de forma antecipada, os programas e as ações que devem ser considerados prioritários na alocação de recursos e as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração da proposta de LOA. Além disso, a LDO deve prever as alterações na legislação tributária a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento do Estado. Dessa forma, a LDO articula, como uma lei intermediária, o PPA, para todo período de governo, e a LOA, válida para os gastos do ano seguinte e tem papel fundamental na organização da execução orçamentária no ano subsequente à sua aprovação;

(3) quatro PL anuais para a LOA. Elaborada conforme orientações da LDO, a LOA fixa os valores nominais – chamados de dotações orçamentárias – a serem gastos pela administração direta e indireta (autarquias e fundações) conforme a previsão de receitas para o exercício (jamais podendo ultrapassá-las).

Tabela 2 – Número de emendas legislativas acolhidas aos PL do Executivo que disciplinam as finanças estaduais (LDO e LOA) – por tipo de emenda (PR, Legislaturas 1995-2010)

Tipo de Lei/Tipo de Emenda	Legislatura/Ano de vigência da LDO-LOA													Total
	95-98	1999-2002				2003-2006				2007-2010				
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
LOA	9330	2255	1526	855	1358	910	2163	1425	1511	1983	2235	2219	1677	29447
COLETIVA					1	38	84	99	95	37	62	44	162	622
COMISSÃO					7	49	119	49			45			269
EXECUTIVO					16	6	9							31
INDIVIDUAL	9330	2255	1526	855	1334	817	1951	1277	1416	1946	2128	2175	1515	28525
LDO	627	1780	3648	574	242	664	458	403	417	414	504	229	246	10206
COLETIVA							17	10	3	3	1			34
COMISSÃO					14	16					9			39
SEM_REF	627	1780												2407
INDIVIDUAL			3648	574	228	648	441	393	414	411	494	229	246	7726
Total (LOA/LDO)	9957	4035	5174	1429	1600	1574	2621	1828	1928	2397	2739	2448	1923	39653

Fonte: Base organizada pelos autores a partir dos dados fornecidos pela Comissão de Orçamento – Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (LOA/LDO 1999-2011).

(1) Na legislatura 1995-1998, os dados referem-se somente às LOA e LDO de 1999.

(2) Não é possível diferenciar emendas acolhidas/protocoladas das LOA e LDO de 1999 e 2000. Também não foi possível diferenciar as emendas acolhidas/protocoladas das LDO de 2002 e 2004. Nesses anos, das legislaturas 1995-1998, 1999-2002 e 2003-2006, todas as emendas foram consideradas acolhidas e protocoladas.

Na tramitação dos projetos de LDO e LOA, em 13 anos (quatro legislaturas), entre 1998 e 2010, os parlamentares estaduais do Paraná foram responsáveis por cerca de 30 mil emendas acolhidas aos projetos da LOA e 10 mil emendas acolhidas aos projetos da LDO (ver Tabela 2 e tabelas anexas).

Todos os projetos de lei foram alterados em centenas ou milhares de pontos pelo Legislativo, entretanto, como pode ser visto, foram os projetos da LOA que receberam maior atenção dos deputados. Como se trata de projetos de alocação de recursos, isso por si poderia demonstrar interesse prioritariamente distributivista (alocação concentrada de recursos) na intervenção dos deputados estaduais sobre o orçamento. De fato, isso ocorre já que os legisladores agem como *policy brokers*, procurando transferir recursos para suas bases eleitorais.

Tabela 3 – Valor (total e médio – em R\$ 1.000) de emendas legislativas acolhidas aos PL do Executivo que disciplinam as finanças estaduais (LOA) – por tipo de emenda (PR, Legislaturas 1995-2010)

Tipo de Lei/Tipo de Emenda	Legislatura/Ano de vigência da LDO-LOA													Total
	95-98	1999-2002				2003-2006				2007-2010				
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
LOA (Total)	888.115	126.158	220.000	123.084	231.949	108.714	239.034	276.441	205.137	140.300	225.227	224.643	388.200	3.397.002
COLETIVA					40	22.395	47.329	56.677	89.815	37.696	30.600	87.400	306.543	678.496
COMISSÃO					45.000	49.050	9.144	113.985			56.642			273.821
EXECUTIVO					75.777	7.110	47.300							130.187
INDIVIDUAL	888.115	126.158	220.000	123.084	111.132	30.159	135.260	105.779	115.322	102.604	137.985	137.243	81.657	2.314.498
LOA (Média)	95	56	144	144	171	119	111	194	136	71	101	101	231	115
COLETIVA					40	589	563	572	945	1.019	494	1.986	1.892	1.091
COMISSÃO					6.429	1.001	77	2.326			1.259			1.018
EXECUTIVO					4.736	1.185	5.256							4.200
INDIVIDUAL	95	56	144	144	83	37	69	83	81	53	65	63	54	81

Fonte: Base organizada pelos autores a partir dos dados fornecidos pela Comissão de Orçamento – Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (LOA/LDO 1999-2011).

(1) Na legislatura 1995-1998, os dados referem-se somente às LOA e LDO de 1999.

(2) Não é possível diferenciar emendas acolhidas/protocoladas das LOA e LDO de 1999 e 2000. Também não foi possível diferenciar as emendas acolhidas/protocoladas das LDO de 2002 e 2004. Nesses anos, das legislaturas 1995-1998, 1999-2002 e 2003-2006, todas as emendas foram consideradas acolhidas e protocoladas.

Entretanto, na tramitação orçamentária estadual, os valores médios e totais das emendas (acolhidas) ao orçamento (ver Tabela 3), os deputados estaduais, individualmente e em média, apresentam emendas com valores próximos a R\$ 80 mil.¹⁰ Por outro lado, a Comissão do Orçamento e as emendas coletivas são responsáveis pela proposição de emendas com valores médios significativamente superiores às alterações apresentadas pelos deputados individualmente. Portanto, a intervenção do Legislativo estadual na gestão orçamentária estadual não é meramente distributivista, incorporando mecanismos institucionais. Há uma alteração significativa das propostas orçamentárias enviadas pelo Executivo. Contudo, devido às prerrogativas institucionais do Executivo, essa alteração não implica na execução real das despesas, dado que o Executivo controla o ritmo e o volume do dispêndio e do contingenciamento dos recursos aprovados. Entretanto, indica que, politicamente, o Legislativo procura alterar as diretrizes dos gastos públicos.

De toda forma, com exceção de 1999, as emendas dos parlamentares (acolhidas) não representam mais do que dois por cento das despesas totais do estado (ver Tabela 4). De fato, há uma tendência de declínio do montante das emendas ao projeto da LOA no período e isso ocorre pela diminuição relativa dos investimentos no total de despesas estaduais previstas orçamentariamente.

¹⁰ Os valores orçamentários expressos, sem atualização monetária, expressam os valores nominais (em R\$) das despesas, receitas e emendas em cada ano.

Tabela 4 – Receita e Despesa (em milhões de R\$) (PR, Legislaturas 1995-2010)

RECEITA / DESPESA	Legislatura / Ano de vigência da LDO-LOA													
	1995-1998		1999-2002				2003-2006				2007-2010			
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RECEITA TOTAL	6.007	10.850	10.170	8.911	9.942	10.805	12.226	13.701	14.784	16.019	18.735	19.622	22.200	25.098
Receitas Correntes	4.856	5.312	6.496	8.489	9.325	10.454	11.708	13.239	14.396	15.856	18.487	19.327	21.590	24.742
Receita de Capital	1.151	5.538	3.675	422	617	351	518	463	389	163	248	295	609	356
DESPESAS TOTAL	8.346	11.218	9.753	8.992	9.829	10.803	11.885	13.549	14.980	15.954	18.329	19.697	22.177	24.597
Despesas Correntes	4.995	5.128	7.251	7.899	8.475	9.490	10.483	11.888	13.096	14.639	16.775	17.946	19.876	23.025
Despesas de Capital	3.351	6.090	2.501	1.093	1.354	1.314	1.402	1.661	1.884	1.316	1.554	1.751	2.301	1.572
Investimentos	2.906	5.822	525	697	837	764	785	1.037	1.325	693	863	986	1.351	760
Emendas acolhidas Total		888	126	220	123	232	109	239	276	205	140	225	225	388
(%) Emendas / Despesa Total		7,9%	1,3%	2,4%	1,3%	2,1%	0,9%	1,8%	1,8%	1,3%	0,8%	1,1%	1,0%	1,6%
(%) Emendas / Investimentos		15,3%	24,0%	31,5%	14,7%	30,4%	13,9%	23,0%	20,9%	29,6%	16,3%	22,9%	16,6%	51,1%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda (www.stn.fazenda.gov.br); Base organizada pelos autores a partir dos dados fornecidos pela Comissão de Orçamento – Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (LOA/LDO 1999-2011).

Gráfico 1 – LDO (emendas individuais dos parlamentares)

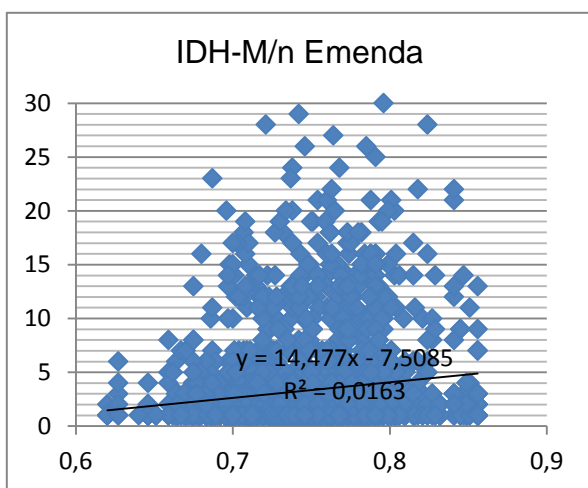
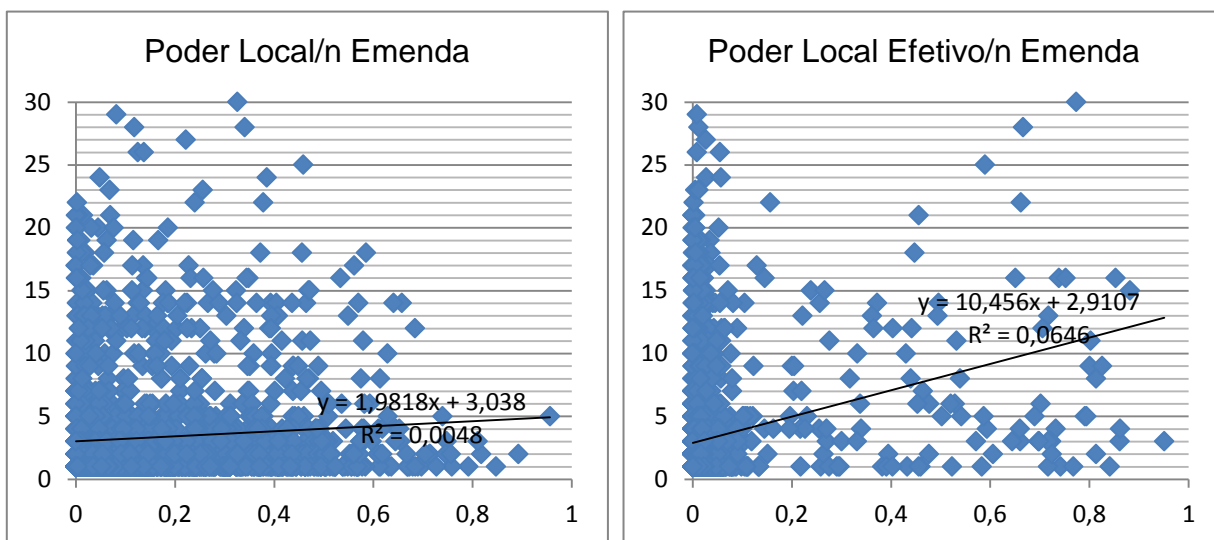
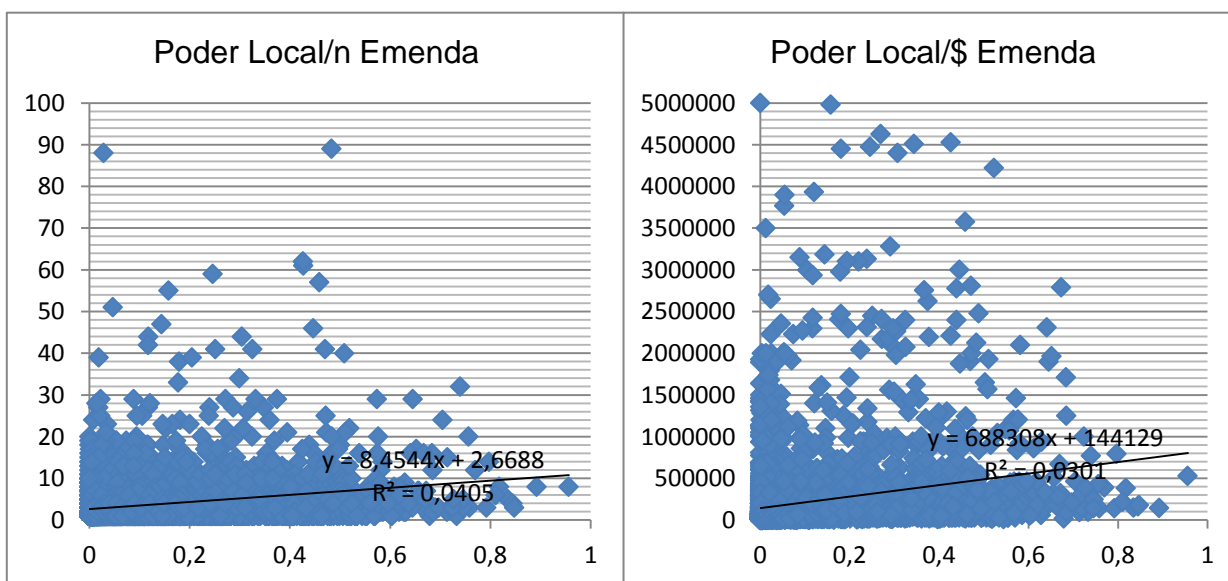
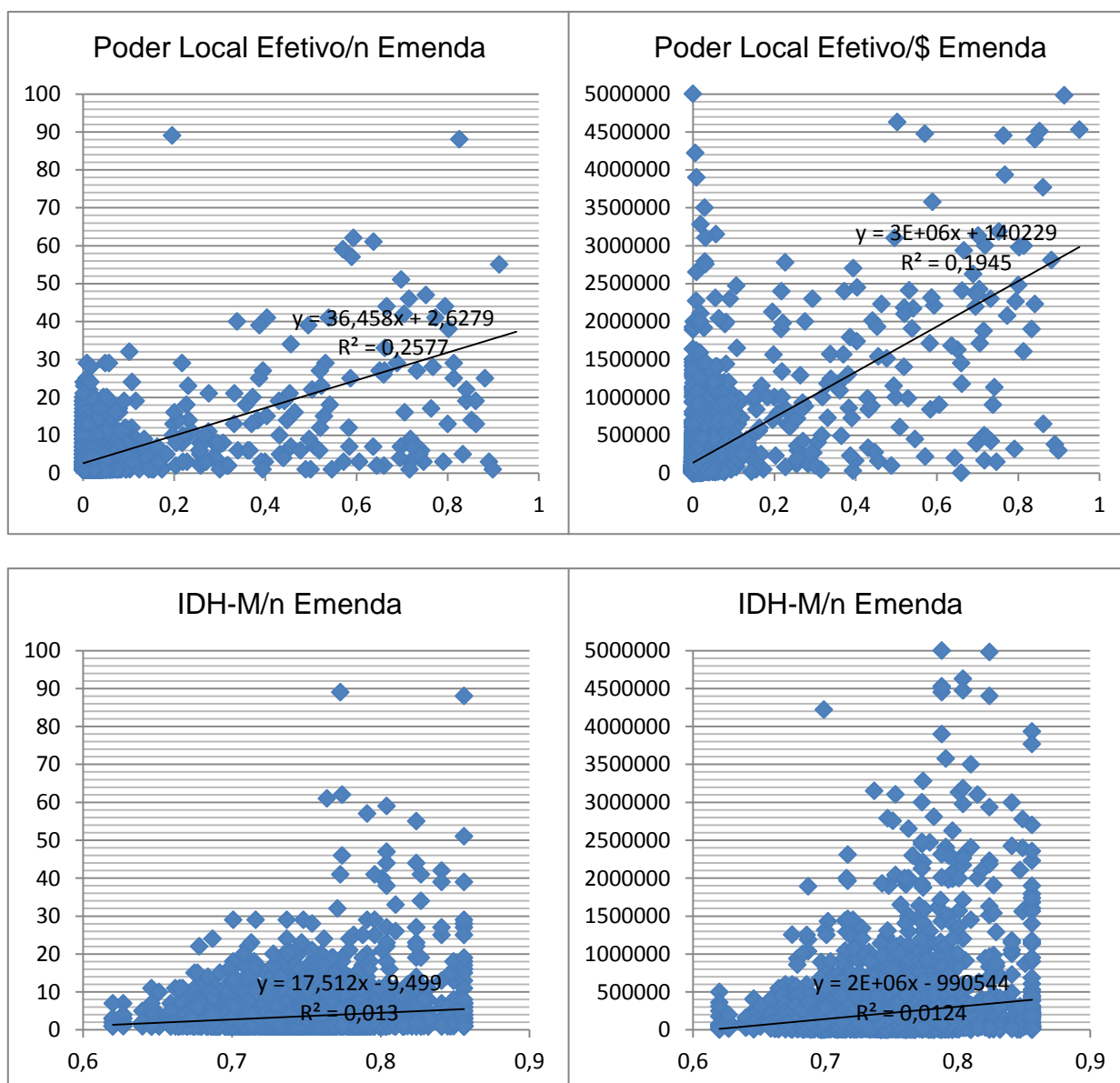


Gráfico 2 – LOA (emendas individuais dos parlamentares)





Resta tentar explicar as emendas individuais dos parlamentares à LDO e à LOA. A princípio, esta explicação é limitada por uma série de fatores: 1) todos os parlamentares apresentam emendas ao orçamento (LDO e LOA), independentemente de ter votação concentrada; 2) todos os municípios são destinatários de emendas durante a legislatura; 3) o governo não é obrigado a executar a emenda aprovada e, provavelmente, a maior parte das emendas não é executada.

Isso significa que a racionalidade do deputado estadual ao apresentar uma emenda pode estar ligada a uma tentativa de procurar votos em distritos eleitorais nos quais não possui voto, ou seja, a lógica da *conexão eleitoral* pode ser

substituída por uma *conexão simbólica*, caso o deputado estadual não tenha expectativas com a execução da emenda e não existam custos significativos à apresentação de inúmeras emendas. Possivelmente, as duas lógicas estejam presentes, pois o deputado apresenta emendas que espera executar para os distritos que concentra votos e emendas simbólicas para os distritos nos quais prospecta votos.

Como mensurar essa lógica? Pela incapacidade de construir um modelo mais preciso e detalhado, estabelecemos uma correlação/regressão linear entre duas variáveis dependentes (**n Emenda**: quantidade de emendas que o deputado apresenta em um município; **\$ Emenda**: valor total das emendas apresentadas pelo deputado para um município, na LOA) e três variáveis independentes (**Índice de Poder Local**: a razão entre os votos nominais que o deputado autor da emenda obteve no município e o número de votos nominais atribuídos a deputados no mesmo município; **Índice de Poder Local efetivo**: a razão entre os votos nominais que o deputado autor da emenda obteve no município e o total de votos obtidos pelo candidato na eleição; **IDH-M**: índice de desenvolvimento humano municipal (2000), que procura medir se há uma lógica *social* na proposição da emenda).

Tabela 5 – Correlação de Pearson (LDO)

	Índice de Poder Local	Índice de Poder Local Efetivo	IDH-M
n Emenda	0,069186	0,254156	0,127662

Tabela 6 – Correlação de Pearson (LOA)

	Índice de Poder Local	Índice de Poder Local Efetivo	IDH-M
n Emenda	0,201287568	0,507619764	0,113897524
\$ Emenda	0,173584817	0,441030891	0,11152048

Uma constatação inicial da associação entre as variáveis demonstra que o “índice de poder local efetivo”, ou seja, a importância dos votos no Município para a votação total dos deputados é a variável que possui maior explicação sobre a iniciativa de emendas individuais dos parlamentares sobre as leis orçamentárias, o que reforça parcialmente a tese da conexão eleitoral, sobretudo nas iniciativas da LOA.

Entretanto, a maior parte das emendas individuais não parece estar associada à concentração de votos dos parlamentares, o que explicita a

possibilidade de uma conexão simbólica destinada à prospecção de votos em Municípios nos quais o deputado não possui concentração de votos. Certamente, um maior aprofundamento da análise é necessário para que conclusões mais precisas possam ser apresentadas.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. Electoral rules, constituency, pressures and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **Journal of Politics**, v. 57, n. 2, 1995.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil, **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 46, v. 4, p. 661-699, 2003.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.47, n.3, pp.549-576, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, Rio de Janeiro, n. 2, v. 45, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 239-256, 2014.

KUGELMAS, E.; SALLUM JUNIOR, Brasílio; GRAEFF, E. Conflito federativo e transição política. **São Paulo em Perspectiva**, v. 3, n. 3, p. 95-102, 1989.

LANCASTER, Thomas D. Electoral Structures and Pork Barrel Politics. **International Political Science Review**, v. 7, n. 1, p. 67-81, 1986.

LANCASTER, Thomas D., PATTERSON, David W. Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag. **Comparative Political Studies**, v. 22, n. 4, p. 458-77, 1990.

LEMOS, Leany Barreiro de S. O congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, jun./dez., 2003.

MARQUES, Eduardo C. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB*, 43, 1997.

MAYHEW, D. Congress: The Electoral Connection. New Haven, Yale University Press, 1975

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MIRANDA, E. S. **Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário, o caso do Paraná (1998-2011)**. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

MIRANDA, Eduardo Soncini. **Emendas parlamentares e processo legislativo orçamentário: uma análise comparada dos estados do RS, PR, MG, SP, ES e BA**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, p. 265-301, 2002.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PONTES DE MIRANDA, Francisco C. **Comentários à Constituição de 1946**. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, v. 46, n. 4, p. 699-734, 2003.

RODDEN, Jonathan. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. **International Organization**, n. 57, p. 695-729, 2003.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 9-27, jun., 2005.

SANTOS, F. (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SANTOS, F.; AMORIN NETO, O. A produção legislativa no Congresso Nacional: entre a paróquia e a nação. *In*: VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ-FAPERJ. 2002. p. 91-139.

SHUGART, M.; CAREY, J. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge University Press, 1992.

SHUGART, M.; CAREY, J. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

TOMIO, F. R. de L. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. *In*: CARREIRÃO, Y.; BORBA, J. **Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas**. Florianópolis-SC: Insular, 2006.

TOMIO, F. R. de L. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. **Revista Estudos Legislativos**, v. 5, p. 54-70, 2011.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. O governo estadual na experiência política brasileira: as performances legislativas das Assembleias estaduais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 193-259, 2012a.

TOMIO, F. R. L.; RICCI, P. Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações executivo/legislativo nos estados (1951-2010). **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 13, p. 57-108, 2012b.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, v. 5**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.