

**Tribunal de Contas da União (TCU)**  
**Senado Federal (SF)**  
**Secretaria de Orçamento Federal (SOF)**  
**Controladoria-Geral da União (CGU)**

**ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

**EMENDAS PARLAMENTARES: A RELAÇÃO ENTRE  
EXECUTIVO E O LEGISLATIVO – A POLÍTICA  
ORÇAMENTÁRIA DE INTERESSES E DE  
DISCRIMINAÇÃO**

Rosilene Magalhães de Sousa

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Brasília – DF  
2010

**Tribunal de Contas da União (TCU)  
Senado Federal (SF)  
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)  
Controladoria-Geral da União (CGU)**

**ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO PÚBLICO**

**EMENDAS PARLAMENTARES: A RELAÇÃO ENTRE  
EXECUTIVO E O LEGISLATIVO – A POLÍTICA  
ORÇAMENTÁRIA DE INTERESSES E DE  
DISCRIMINAÇÃO**

Rosilene Magalhães de Sousa

Orientador: Fernando Moutinho R. Bittencourt (MsC.)

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa  
– ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do  
grau de Especialista em Orçamento Público.

BRASILIA - DF  
2010

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, porque me deu a vida, força e inspiração para construir este artigo e superar todas as pedras surgidas no caminho.

Aos meus filhos Gabriel e Rafael, razão maior de todas minhas conquistas.

Ao meu companheiro Nildo, pelo amor e afeto.

Aos meus queridos irmãos, pelo carinho e orações.

Aos meus amados pais que me trouxeram ao mundo e me ensinaram enfrentar a vida com determinação e coragem.

Ao Senador Flávio Arns, por me apoiar confiando na minha capacidade de trabalho.

Ao meu caro orientador, Fernando Moutinho, pela colaboração e parceria harmoniosa que fizemos.

Em especial, ao meu estimado colega de trabalho Aires, grande incentivador nessa caminhada em busca do conhecimento, do crescimento pessoal e profissional.

E aos demais colegas do gabinete, pelas palavras amigas e pelo sorriso acolhedor de cada dia.

## SIGLAS

AM	Amazonas
APAEs	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ASPAR	Assessoria Parlamentar
CEBAS	Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CE	Ceará
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
DEM	Partido dos Democratas
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organizações Não Governamentais
PMDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PR	Paraná
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RN	Rio Grande do Norte
RR	Roraima
SC	Santa Catarina
SIGA BRASIL	Sistema sobre Leis Orçamentárias
TV	Televisão

## RESUMO

Este artigo aborda a relação política do Executivo com o Legislativo para a execução de emendas individuais de parlamentares. Por serem consideradas como elemento de conflito e de discriminação, as emendas parlamentares são utilizadas como “moeda de troca” do governo. Servem para recompensar os legisladores que apóiam o governo e punir aos que fazem oposição. Baseado no estudo de caso de um senador que migrou do PT para PSDB, traz resultados comparativos da execução de emendas individuais de senadores da base governista em relação aos da oposição, no sentido de se verificar indícios de discriminação pelo executivo na autorização de empenhos de emendas de senadores da oposição.

**Palavras-chave:** Emendas parlamentares, execução, empenho, interesse e discriminação.

## **ABSTRACT**

This article focuses on the political relationship with the Legislature's Executive for the execution of individual amendments in parliament. Because they are considered as an element of conflict and discrimination, congressional amendments are used as "currency" of the government. Serve to reward legislators who support the government and punish those who are opposed. Based on case study of a senator who migrated to the PT PSDB, brings comparative results of the execution of individual amendments of the governing coalition of senators in relation to the opposition, in order to verify evidence of discrimination by the Executive endeavors in the authorization of amendments Senators from the opposition.

**Keywords:** Parliamentary amendments, implementation, commitment and interest, discrimination.

## SUMÁRIO

Introdução .....	7
Visão da Teoria sobre o Problema.....	10
Informações Metodológicas .....	12
O Contexto Histórico do Caso do Senador Arns .....	14
Constatações Empíricas – As Emendas do Senador Arns .....	15
Resultados Empíricos – Emendas dos Demais Senadores Seleccionados para Análise .....	19
Avaliação Qualitativa – A Contribuição das Observações Pessoais .....	31
Conclusão .....	33
Referências .....	36

## Introdução

Uma das atividades de maior impacto na agenda política de muitos parlamentares envolve a participação no processo de elaboração de emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA).

“A prerrogativa de apresentar emendas é uma oportunidade dada ao parlamentar para participar da alocação de recursos orçamentários, expressando suas prioridades quanto às políticas públicas” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008, p.101). Momento de os parlamentares direcionarem recursos para a realização de projetos específicos de sua base eleitoral, visando interesses e benefícios políticos, principalmente à reeleição. Esse atendimento fortalece o estabelecimento de alianças políticas, ainda que informais, especialmente por ocasião de eleições para governador, senador e deputado federal. Seguindo essa mesma lógica, Bezerra (1999, p. 47-48) destaca que

deputados e senadores se veem 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.

Dentro dessa relação, existe mais uma etapa a cumprir: apesar de cada senador e deputado federal ter a possibilidade de alocar recursos do orçamento anual para atender sua agenda política. Isso não lhes dá a garantia de que o recurso chegará efetivamente à sua base eleitoral. Figueiredo e Limongi (2005, p. 22) observam ser as emendas parlamentares de caráter autorizativo, como o orçamento em geral, sendo que a liberação para a execução depende da decisão política do Executivo – o que está condicionado às prioridades do Governo, mas também às sintonias com entendimentos de coalizão partidária.

As emendas parlamentares são consideradas ferramentas de articulação política entre governo e parlamento. Propiciam o estabelecimento de um diálogo entre esses entes quando existe reciprocidade nos interesses. Por outro lado, surgem como elemento de conflito e discriminação, quando nesse jogo, os interesses são frustrados. O Executivo não consegue aprovar seus projetos por falta de apoio dos parlamentares; em contrapartida, deputados e senadores não terão suas emendas executadas por não terem votado segundo os interesses do governo. (PEREIRA & MULLER, 2002, p. 285).



Essa relação política de “troca de moeda” pode intervir positiva ou negativamente nos planos de Governo. Dada a importância da questão, torna-se relevante levantar e refletir acerca de alguns aspectos de interesses individuais e grupais que permeiam a política orçamentária brasileira.

Este trabalho está focado na vinculação entre um atributo relevante da posição política do parlamentar (a filiação a um partido da base do governo ou da oposição) e o grau em que emendas de sua autoria são efetivamente executadas. Representa um estudo de caso das relações de interesses e discriminação ocorridas entre Executivo e Legislativo durante o processo de execução de emendas de senadores. A proposta visa verificar se há indícios de discriminação pelo Executivo na autorização de empenhos de emendas individuais de Senadores que não pertencem à base de apoio do governo.

O estudo de caso está embasado na execução de emendas de autoria do Senador Flávio Arns por suscitar que a relação desse parlamentar com o Executivo tenha se transformado após a mudança de filiação de um partido da base para um da oposição. A averiguação do comportamento discriminatório pelo Executivo às emendas do Senador Flávio resultam da análise de dados levantados quanto ao percentual de recurso empenhado em atendimento a emendas de sua autoria nos exercícios de 2007, 2008 e 2009. Esses indicadores comparados aos da execução das emendas de outros senadores escolhidos para o estudo evidenciam os contrastes dessa relação do Executivo com o Legislativo no processo de autorização dos empenhos das emendas parlamentares.

A seção 1 traz a problemática apresentada sob à luz da teoria. As informações metodológicas seguem na seção 2, as quais demonstram a dinâmica aplicada no sentido obter resposta ao problema formulado. A seção 3 contextualiza as circunstâncias em que seu deram a mudança de partido pelo Senador Flávio Arns e o que o motivou a tomar a decisão. A seção 4 traz um panorama da execução de emendas de autoria do Senador Flávio Arns para os três exercícios demarcados, os quais apresentam o cenário de apoio do Executivo quando pertencia ao bloco do PT e após sua saída do partido. Apresenta ainda os valores e percentuais da execução relativa ao período de janeiro a dezembro de 2009, ano em que se desligou do PT. A seção 5 interpreta os resultados empíricos do montante de recurso empenhado para cada senador selecionado para o estudo, com o intuito de se confirmar as hipóteses levantadas de que a autorização do empenho das emendas, ou seja, o nível de apoio ao Executivo ao

legislador está associado à filiação partidária; e que as emendas parlamentares são utilizadas como instrumento de interesse e de discriminação nessa relação entre Executivo e Legislativo. Já a seção 6 faz a análise da execução das emendas de cada senador selecionada, mostrando a diferença entre os percentuais empenhados nos exercícios de 2007, 2008 e 2009. Com base nos dados levantados verificar-se-á se esses parlamentares foram discriminados nesse período. A seção 7 descreve observações diretas que a autora deste trabalho pôde obter no decorrer dos anos de exercício da atividade de assessoria em orçamento no gabinete do Senador Flávio Arns, acerca do comportamento e das relações políticas do Executivo quanto ao atendimento dispensado às emendas do Senador Arns. Por fim, a seção 8, traz uma síntese das conclusões conforme os dados coletados.

### **Visão da teoria sobre o problema**

Ao dispor acerca do ciclo orçamentário, a Constituição de 1988 garantiu ao Poder Legislativo o papel de protagonista na distribuição orçamentária, pela possibilidade de apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA), enviada anualmente pelo Executivo ao Congresso Nacional. É nela que se dá a participação efetiva dos deputados federais e senadores com a apresentação de emendas individuais e coletivas à despesa.

Esse é o momento em que os parlamentares têm para alocar recursos da União com vistas a atender às demandas de sua base eleitoral. Acerca dessa conexão eleitoral, Figueiredo e Limongi (2002, p. 304) destacam que

a participação dos legisladores brasileiros no processo de elaboração do orçamento ocupa posição de destaque [...]. As emendas individuais dos parlamentares, ao orçamento, são vistas como o instrumento por meio do qual os interesses especiais dos eleitores são atendidos. Obviamente, políticos agem dessa forma na expectativa de esses benefícios venham a ser convertidos em votos.

Aponta ainda a teoria que a conexão eleitoral se faz em grande medida em torno da apropriação dos recursos do fundo comum para benefício da circunscrição mais próxima ao parlamentar. Dentro dessa abordagem, para muitos eleitores, o bom parlamentar não é aquele que legisla em prol do interesse comum da sociedade, mas aquele que leva recursos materiais para sua localidade e viabiliza a construção de escolas, pavimentação de ruas, construção de quadra poliesportiva etc. Garantir recursos para sua base eleitoral é “[...] um meio através do

qual a maioria dos parlamentares possa assegurar sua própria sobrevivência política” (PEREIRA & MUELLER, 2002, p. 295). Os eleitores entendem ser essa uma obrigação de exercício do mandato, garantindo dessa forma a reeleição do parlamentar. Nessa perspectiva, “a preocupação com as eleições futuras faz com que parlamentares julguem o valor de suas ações em termos das repercussões eleitorais que as mesmas têm junto aos seus eleitores” (BEZERRA, 1999 p. 44).

O outro lado da moeda, segundo Pereira e Mueller (2002), é que as emendas ao orçamento são usadas pelo governo como instrumento de incentivo em troca de apoio aos projetos de interesse do Executivo no Congresso. Tal mecanismo, estrategicamente, controla os parlamentares de sua coalizão, mantendo-os fidelizados nas votações de cada casa do Congresso Nacional.

Nesse contexto, os parlamentares se dispõem a participar desse jogo com o governo porque veem nele um meio através do qual possam assegurar (PEREIRA & MULLER, 2002, p. 295) a execução de suas emendas. “A execução dos recursos alocados pelas emendas individuais ao orçamento favorece, justamente, os membros daqueles partidos que votam favoravelmente à agenda legislativa do Executivo” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2005, p. 749).

Embora os valores das emendas individuais sejam muito pequenos em relação ao montante geral do Orçamento, quando esses valores são direcionados aos municípios ou entidades privadas, tornam-se politicamente significativos, pois são de grande valor frente à dimensão dos beneficiários; isto irá gerar uma percepção muito forte da importância do recurso transferido, que se transfere à importância do parlamentar diante dessa rede de alianças regionais. “O orçamento desperta interesse, uma vez que é uma das oportunidades institucionais de que dispõe o parlamentar para destinar verbas para o estado e municípios aos quais representa” (BEZERRA, 1999, p. 39).

Como as emendas parlamentares são meramente autorizativas não há obrigatoriedade do Executivo na execução desses recursos. Com isso, os parlamentares submetem-se ao risco de tornarem-se reféns do Executivo caso ocorra a hipótese, recorrente na literatura, de que “a execução das emendas individuais é ditada por critérios político-partidários” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2005, p.137).

O Poder Executivo passa assim a exercer forte influência sobre a liberdade dos parlamentares perante a agenda legislativa federal. Esse empoderamento por parte do Executivo tende a gerar uma relação de conflito de interesse no Legislativo, permitindo ao governo assumir uma postura discriminatória para com os parlamentares que se mantêm independentes em suas votações. Na busca de apoio aos seus projetos, o Executivo estabelece uma relação de uso e o controle da força sobre o Legislativo. Sob a ótica de Cardoso e Martins (1979, p. 24), isso fica caracterizado como “monopólio do controle da força suprema dentro dessa área”, sendo essa uma maneira de se obter resultados exitosos e favoráveis ao Governo.

Intuitivamente não se pode afirmar que o uso dessa força do Poder do Executivo seja fator preponderante para a sua decisão de executar as emendas de parlamentares. No universo da política, diversos fatores, situações e comportamentos dos parlamentares podem influenciar positiva ou negativamente nas relações com o Executivo. Nesse cenário, os interesses se reforçam, à medida que, as duas partes colocam como prioridade a realização de seus projetos pessoais ou de determinados segmentos. De fato, abordagem teórica mais recente aponta para o presidencialismo brasileiro a coexistência, como meio da organização das coalizões governamentais e legislativas, das “transferências monetárias”, por meio da execução de emendas, com outras formas igualmente relevantes de atração dos partidos e parlamentares para coalizões estáveis – como as “transferências políticas” mediante participação direta em postos governamentais, e a própria negociação do conteúdo das políticas a que solicita o apoio parlamentar (RAILE et al., 2010).

Nas seções a seguir, com base em dados levantados especificamente para este trabalho, verificará-se como essa relação de interesses entre Executivo e Legislativo reflete no uso das emendas parlamentares como instrumento de interesse e de discriminação.

### **Informações metodológicas**

O universo de pesquisa escolhido abrange a execução das emendas individuais de sete Senadores da República, sendo quatro integrantes de partidos formalmente vinculados à base do governo e três integrantes do bloco de oposição. São eles:

Base do Governo		Oposição	
PT	Delcídio Amaral (MS)	DEM	José Agripino (RN)
	Ideli Salvatti (SC)	PSDB	Tasso Jereissati (CE)
	Serys Slhessarenko (MT)	PT /	Flávio Arns (PR)*
PMDB	Romero Jucá (RR)	PSDB	

\* Ingressou na política como Deputado Federal , pela sigla do PSDB. Em 2003, elegeu-se ao Senado Federal, pelo Partido dos Trabalhadores, mas no ano de 2009, desfilou-se do PT e retornou ao PSDB.

As informações apresentadas correspondem aos exercícios orçamentários de 2007, 2008 e 2009, e se referem ao volume de recursos empenhados em atendimento a programações orçamentárias constantes das emendas individuais dos senadores escolhidos. O ponto central do estudo de caso está baseado na execução das emendas do Senador Flávio Arns. Até agosto de 2008, o parlamentar integrava a bancada do PT, mas por razões de natureza pessoal e política, descontente com determinado segmento da legenda, desfilou-se do partido e migrou para o PSDB. A eventual percepção de uma trajetória diferente na execução das emendas desse parlamentar, acompanhada de um paralelismo com a execução das emendas dos demais parlamentares, em função do pertencimento a um ou outro bloco parlamentar, representaria um poderoso indício de utilização discriminatória desse mecanismo das emendas.

A escolha dos demais senadores ocorreu aliatariamente, sem a adoção de critérios específicos, portanto, teve por objetivo contrastar duas condições extremas no que se refere ao atributo examinado: a filiação a blocos partidários de apoio e oposição ao Executivo. A hipótese a avaliar, em coerência com a teoria apresentada, é a de que os senadores da base governista, teoricamente, teriam os recursos de suas emendas integralmente empenhados (ou no mínimo empenhados em proporção muito maior do que os demais parlamentares). De modo contrário, ocorreria com os demais senadores selecionados, sofreriam reduções significativas na proporção de empenho de suas emendas, por serem oposicionistas ao governo.

Com base numa análise comparativa entre os dados dos sete senadores, intenta-se verificar se a distribuição do grau de execução das respectivas emendas é consistente com uma discriminação na autorização de empenhos de emendas individuais de Senadores da oposição em relação aos dos que pertencem à base do Governo.

Pretende-se, de acordo com os indicadores obtidos, reforçar ou não as hipóteses levantadas na literatura de que a autorização do empenho das emendas está associada ao nível de apoio do legislador ao Executivo (apoio associado, neste trabalho, especificamente à filiação partidária); que as emendas parlamentares são utilizadas como instrumento de interesse e de discriminação nessa relação entre o Executivo e o Legislativo; e que, portanto, os senadores da base governista têm os recursos das emendas empenhados em proporção significativamente maior do que os oposicionistas.

Deve-se ressaltar que o trabalho não tem pretensões de inferência para a totalidade dos parlamentares, vez que se baseia em estudos de caso. As características aqui detectadas, no entanto, poderão auxiliar a construção de modelos quantitativos de significância estatística, ao indicar algumas variáveis relevantes e as variações delas esperadas.

### **O contexto histórico do caso do Senador Arns**

Para melhor compreensão dos dados apresentados, cabe descrever em maior detalhe os antecedentes fáticos das mudanças de filiação partidária do Senador Flávio Arns.

Em 2009, o Senador Flávio Arns se retirou do PT. A decisão do parlamentar se deu após a reunião do Conselho de Ética do Senado Federal, na qual a maioria dos senadores integrantes daquele Conselho decidiu pelo arquivamento do processo contra o Presidente do Senado Federal, o Senador José Sarney. Anteriormente, à reunião do Conselho de Ética, a bancada do PT esteve reunida e deliberou pela recomendação de abertura de processo investigativo e pelo esclarecimento das denúncias que recaiam sobre o Presidente do Senado. Para firmar o acordo entre eles, os parlamentares do PT elaboraram e assinaram uma nota em conjunto pedindo a verdade dos fatos. Porém, tal decisão não foi respeitada: durante a reunião do Conselho de Ética do Senado, o Senador João Pedro (PT/AM) fez a leitura da carta enviada pelo Presidente Nacional do PT, Ricardo Benzoini, determinando que os senadores do PT votassem contra a abertura do processo. A orientação foi cumprida e os senadores votaram a favor do arquivamento do processo.

Contrariado com a postura de seus companheiros de legenda, o Senador Flávio Arns usou a tribuna do Plenário do Senado Federal, na tarde de 27 de agosto de 2009, para anunciar

sua decisão de se retirar do Partido dos Trabalhadores, em decorrência daquele fato. Em sua fala, o parlamentar frizou que

[...] o Partido dos Trabalhadores, não estava em sintonia com a sua luta histórica, não estava em sintonia com as bandeiras da ética, da transparência, de escutar o povo, de discutir com o povo e, a partir desse debate, dessa sintonia com o anseio popular, dizer: olhe, nós vamos tomar uma atitude ética. (DSF, 2009, p. 39.661)

Acrescentou ainda:

[...] lamentei profundamente, disse inclusive que as bandeiras fundamentais do Partido estavam sendo jogadas no lixo naquele momento. [...] Não foi a este Partido que eu me filiei. Quando eu entrei no Partido eram outras bandeiras, outros debates, e não essas bandeiras que foram perdidas e que serão difíceis de se reencontradas. [...] eu disse que iria me afastar do Partido, que iria me desfiliar do Partido, porque eu não posso compactuar, conviver com todas essas questões que foram defendidas em termos deste debate todo e ao arrepio do que pensa a militância, do que pensa a base, porque isso não foi discutido sequer com os Senadores. (DSF, 2009, p. 39.661)

### **Constatações empíricas – as emendas do Senador Arns**

Uma mudança de curso político tão radical como a que veio a ser relatada suscita a hipótese de que as relações desse parlamentar com o Executivo serão transformadas de forma igualmente radical.

A tabela a seguir registra os números relativos à execução das emendas de autoria do Senador Flávio Arns para o período de 2007 a 2009.

**Tabela 1**  
**Execução de Emendas individuais do Senador Flávio Arns**

	<b>Execução de Emendas (em milhões R\$)</b>		
	<b>2007 (PT)</b>	<b>2008 (PT)</b>	<b>2009 PT/PSDB)</b>
<b>Emendas apresentadas à LOA</b>	15	19	25
<b>Aprovado pela CMO</b>	6	8	10
<b>Empenhado</b>	5.070	6.288	3.017
<b>Total em %</b>	84,50	78,61	30,17

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA BRASIL

OBS: O valor "aprovado pela CMO" refere-se ao valor total das emendas constantes da lei orçamentária do respectivo exercício. Segundo as regras do processo orçamentário (Resolução 01-2006-CN), o valor destinado às emendas individuais é definido pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) a cada exercício, sendo igual para cada um dos parlamentares.

Como se vê, no exercício de 2007, foram apresentadas à LOA, quinze emendas, sendo que dos R\$ 6 milhões de reais aprovados, empenhou-se R\$ 5.070.276,55, o que representa 84,50% do valor aprovado.

Já em 2008, a LOA garantiu ao parlamentar recurso na ordem de R\$ 8 milhões de reais, o qual foi desmembrado em dezenove emendas. Porém, do valor aprovado, foi empenhado exatamente 78,61%, o que representa R\$ 6.288.992,11.

Durante o exercício de 2009, o cenário não foi favorável. Houve uma queda expressiva no volume de recurso empenhado relativo às emendas de autoria do parlamentar; (foi empenhados em 2009 um valor total correspondente a 41,38% do valor empenhado no ano anterior. Assim, foram empenhados apenas R\$ 3.017.000,00, ou seja, 30,17%, dos R\$ 10 milhões aprovados pelo Congresso Nacional.

Nota-se, portanto, em 2007 e 2008, um resultado bastante favorável ao Senador Arns, quanto ao apoio do Executivo na autorização do empenho de recurso concernente às emendas do parlamentar do bloco do PT. Por outro lado, em 2009, os dados apresentam um cenário adverso.

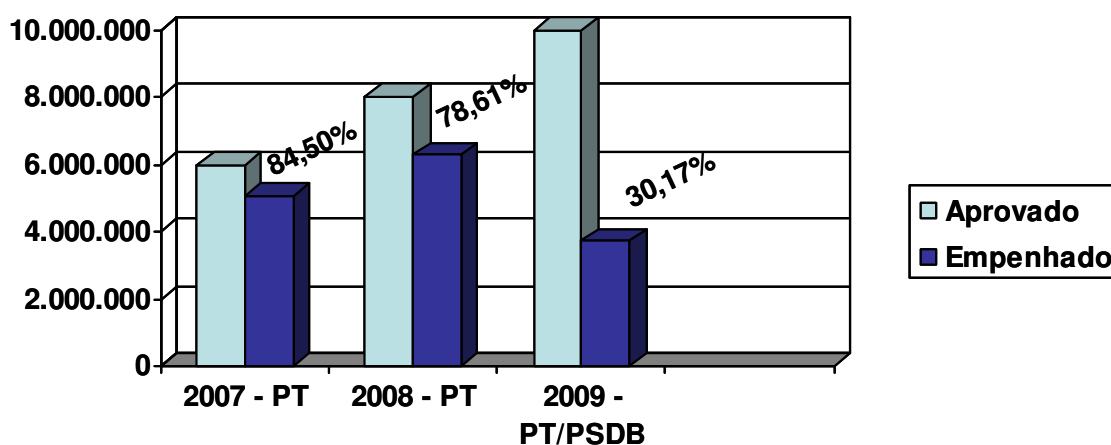
O gráfico 1, sintetiza em percentuais, os valores demonstrados anteriormente na tabela, quanto aos recursos empenhados no período de 2007 a 2009, relativos às emendas de



autoria do parlamentar.

**Gráfico 1**

**Execução das emendas individuais do Senador Flávio Arns: valores anuais e porcentagem de execução (2007-2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA BRASIL

**Aprovado:** consiste no valor total da emendas apresentadas pelo parlamentar à LOA e aprovado pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso.

**Empenhado:** refere-se ao percentual sobre o total aprovado pela CMO.

O gráfico acima apresenta os percentuais dos montantes empenhados, os quais resultam dos valores aprovados pela CMO para cada exercício. Mostra que em 2007, o Senador petista, teve 84,50% de recurso empenhado. Em 2008, ainda como integrante do bloco do PT, o percentual de recurso empenhado atingiu a 78,61. Todavia, no ano de 2009, período em que ocorreu a transição do parlamentar do PT para o PSDB, o percentual de recurso atingiu um patamar de empenho bem inferior, obteve apenas 30,17%, o que representa uma queda bastante expressiva em relação aos exercícios anteriores.

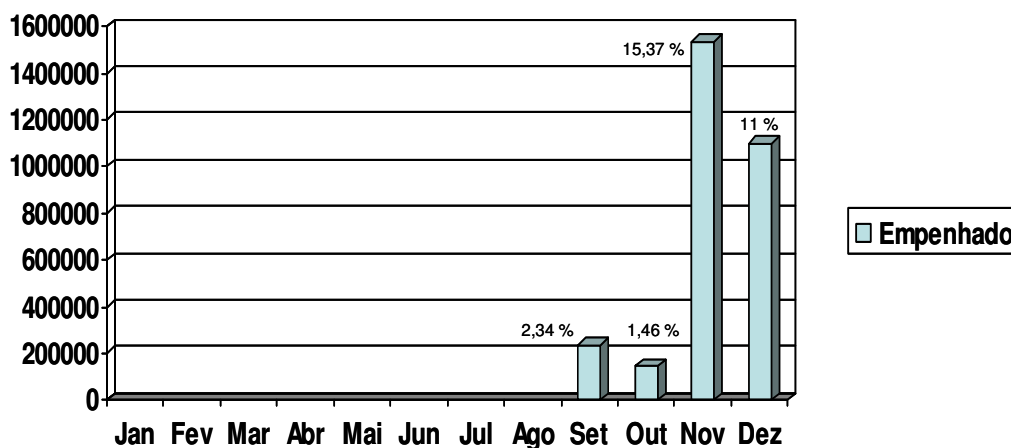
Uma possível explicação na redução do volume de empenhos de 2009 seria a mudança do Senador Arns, do PT para o PSDB. Neste sentido, torna-se relevante desagregar a liberação de emendas por meses, de forma a captar uma eventual correspondência entre a data da mudança de filiação política e a diferença de tratamento em relação às emendas.

Como a migração de partido pelo parlamentar sucedeu no final do mês de agosto de 2009, verifica-se no gráfico 2 o total de recursos empenhados mês a mês nos doze meses de 2009, acompanhados dos respectivos percentuais de execução em relação ao valor total

constante da lei orçamentária que foi, como vimos acima, de R\$ 10 milhões de reais.

**Gráfico 2**

**Execução orçamentária mês a mês das emendas individuais do Senador Flávio Arns:  
valores e porcentagem de execução no mês (Janeiro a dezembro/2009)**



Fonte: informações extraídas do SIAFI e consolidadas em relatório elaborado pela assessoria de orçamento do Gabinete do Senador Flávio Arns para acompanhamento da execução das emendas desse parlamentar  
OBS: O total geral das emendas aprovadas é de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

Ao apresentar as informações do gráfico 2, é importante salientar, inicialmente, não haver registro para o período de janeiro a agosto. Esta, porém, é situação típica na execução orçamentária federal, na a execução das emendas de todos os parlamentares praticamente só se dá no segundo semestre, intensificando-se nos meses de novembro e dezembro. Esta concentração no último quadrimestre não nos faz suscitar, então, nenhuma conclusão em relação às hipóteses pesquisadas.

Observa-se no gráfico que, dos R\$ 10 milhões aprovados para as 25 emendas apresentadas pelo Senador Flávio Arns, apenas 30,17% foram empenhados. No período habitual de execução das emendas (último quadrimestre), somente 2,34% foram executados em setembro, seguidos de 1,46% em outubro e, em novembro, de uma elevação da execução mensal para 15,37%. Em dezembro, apenas 11% do recurso foi empenhado.

Para contrastar a situação peculiar de mudança de filiação partidária do Senador Arns a partir de sua saída do PT, faremos na seção seguinte uma apresentação de informações similares quanto à execução de outros parlamentares inseridos quer na base governamental

quer no bloco oposicionista.

### Resultados empíricos – Emendas dos demais senadores selecionados para análise

A análise teórica resenhada nas seções anteriores, centrada na permanente negociação entre o Legislativo e um Executivo que tem a prerrogativa de executar o orçamento, aponta para a tendência das emendas de deputados e senadores da base governista terem um atendimento diferenciado em relação às emendas dos parlamentares da oposição.

Nesse sentido, ampliou-se o universo do estudo de caso, incorporando parlamentares claramente posicionados em cada um dos dois pólos. Assim, com base nos valores distribuídos na tabela, verifica-se a diferença existente entre os montantes de recursos empenhados para cada grupo de senadores: os da base governista e os da oposição.

**Tabela 2**

#### Montante de recurso empenhado por Senador

**Execução das emendas individuais dos demais Senadores selecionados para análise: valores anuais (2007-2009)**

Bloco da oposição		Empenhado			Total Acumulado
		Em milhões (R\$)			
Senadores	Partido	2007	2008	2009	
T. Jereissati	PSDB	4.988	6.568	4.537	16.093
J. Agripino	DEM	4.388	5.963	7.373	17.724
Bloco da base do governo					
Senadores	Partido	2007	2008	2009	
R. Jucá	PMDB	6	7.999	10	23.999
D. Amaral	PT	6	1.463	5.297	12.760
I. Salvatti	PT	5.455	5.280	8.813	19.548
S. Shlessarenko	PT	5.380	2.900	9.950	18.230
Senador Flávio Arns		2007	2008	2009	
F. Arns	PT / PSDB	5.070	6.288	3.017	14.375
Valores das emendas individuais		2007	2008	2009	
		<b>6</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir do sistema SIGA BRASIL

Ao observar o montante de recurso empenhado dos senadores do bloco da oposição – Tasso Jereissati e José Agripino, notam-se valores empenhados muito próximos aos dos senadores da base; exceto o Senador Romero Jucá, que teve em 2007 e 2009, 100% dos recursos de suas emendas empenhados, enquanto em 2008 a execução também foi praticamente integral, não empenhados apenas irrisórios R\$ 1 mil diante dos R\$ 8 milhões disponível para suas emendas.

Destacam-se os volumes de recursos empenhados em 2008, tanto para o Senador Delcídio, quanto para a Senadora Serys. Embora integrantes do bloco governista, o montante empenhado esteve abaixo da média dos senadores da oposição. Novamente em 2009, o total de empenho para emendas do Senador Delcídio atingiu um resultado mediano em relação aos R\$ 10 milhões disponíveis para atendimento dos pleitos de sua base eleitoral. Isso se repete com os resultados obtidos pela Senadora Ideli em 2008.

Diante desse quadro, surge uma interrogação acerca da hipótese de o Executivo priorizar, exclusivamente, a execução das emendas de senadores da bancada governista, ou seja, de o aspecto partidário ser o principal critério considerado no momento da autorização dos empenhos.

### **Interpretação de dados**

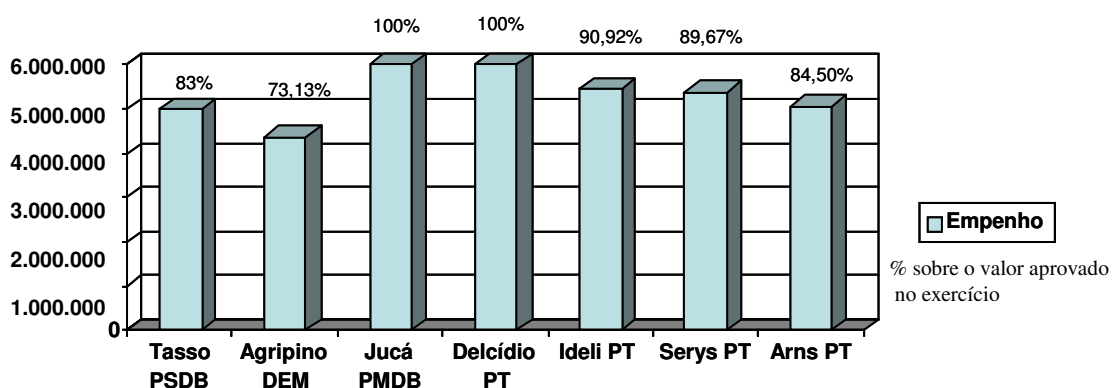
“Em qualquer país do mundo o governo é tratado como governo e oposição como oposição” (BEZERRA, 1999, p.182). Trazendo essa idéia para a questão em pauta, entende-se, portanto, que o Executivo daria preferência às emendas dos senadores da bancada governista.

Nesse sentido, torna-se necessário discutir as hipóteses levantadas na literatura de que a autorização do empenho das emendas está associada ao nível de apoio do legislador ao Executivo (apoio associado, neste trabalho, especificamente à filiação partidária); que as emendas parlamentares são utilizadas como instrumento de interesse e de discriminação nessa relação entre o Executivo e o Legislativo; e que, portanto, os senadores da base governista têm os recursos das emendas empenhados em proporção significativamente maior do que os opositoristas.

Para isso, faz-se com base nos gráficos 3, 4 e 5, análise quanto ao grau de atendimento às execução das emendas dos senadores selecionados, com a finalidade de se verificar indícios de discriminação às emendas dos parlamentares da oposição.

**Gráfico 3**

**Execução das emendas individuais dos Senadores selecionados para análise:  
valores anuais e porcentagem de execução  
Exercício de 2007**



Fonte: SIGA BRASIL

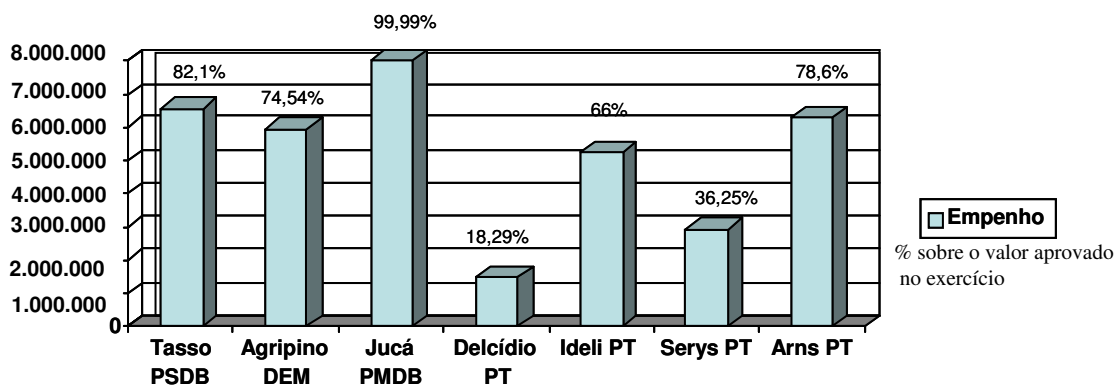
Os dados acima mostram uma discreta variação entre os percentuais de recursos empenhados de senadores da base em comparação com os da oposição. O menor percentual de recurso empenhado registrado nesse exercício, dentre os senadores escolhidos para estudo, ficou para o Senador José Agripino (DEM). Apesar de ser opositor declarado do governo, ainda assim, obteve expressivo volume de recurso garantido para atendimento às emendas de sua autoria.

Com o percentual ainda superior ao de José Agripino, o Executivo empenhou 83% dos R\$ 6 milhões aprovados a favor do Senador Tasso Jereissati (PSDB), índice bastante próximo dos 84%, auferidos pelo Senador Flávio Arns, à época integrante do bloco do PT.

Os percentuais registrados em 2007, não evidenciam um tratamento discriminatório acerca das emendas dos senadores da oposição, uma vez que a diferença entre a média sobre o somatório dos percentuais de recursos empenhados dos senadores da base em relação aos da oposição, é de somente 14,95%.

**Gráfico 4**

**Execução das emendas individuais dos Senadores selecionados para análise:  
valores anuais e porcentagem de execução  
Exercício de 2008**



Fonte: SIGA BRASIL

Agora no exercício de 2008, houve queda nos percentuais de recursos empenhados para atendimento das emendas dos senadores da base. O gráfico acima evidencia um cenário com resultados bastante variados, já o quadro abaixo mostra em percentuais a diferença de recurso empenhado para cada senador em relação ao período de 2007.

**Tabela 3**

**Execução das emendas individuais dos Senadores selecionados para análise:  
diferença entre os percentuais empenhados em 2007 e 2008**

	Senadores	Diferença*
<b>Oposição</b>	Tasso Jereissati	0,9
	José Agripino	(+)1,41
<b>Base Governista e de Apoio</b>	Romero Jucá	0,1
	Delcídio Amaral	81,71
	Ideli Salvatti	24,92
	Serys Shessarenko	53,24
	Flávio Arns	5,9

\* (Percentual empenhado em 2008 – Percentual empenhado em 2007)

Com base na tabela organizada em grupos, tem-se registrado para os senadores da oposição percentuais ínfimos. Ainda que acrescidos ou deduzidos, se transformados em milhões de reais, representam fatias bem pequenas sobre os valores empenhados no ano anterior.

Por outro lado, para os senadores do PT, cujos percentuais estão destacados na tabela acima, a redução é significativa, principalmente, se os indicadores percentuais forem convertidos para valores absolutos. Com ênfase para o que indica a execução a favor do Senador Delcídio, ao comparar com os percentuais empenhados no ano de 2007, nota-se que houve uma redução de 81,71%. Para a Senadora Serys, diminuiu 53,24%. Já para a Senadora Ideli a tabela aponta uma queda de 24,92%. Enquanto que para os Senadores Romero Jucá (PMDB) e Flávio Arns (PT) a baixa nos percentuais foram inexpressivas, atingindo 0,1% e 5,9%, respectivamente.

No que tange aos dados apresentados na tabela 3, os quais demonstram redução drástica de recursos empenhados em 2008, em relação ao ano de 2007, referentes às emendas dos senadores Delcídio, Ideli e Serys, vê-se uma situação atípica levando em consideração o fato de os três senadores pertencerem ao bloco do governo. Tal situação contraria a tese de que o Executivo privilegia exclusivamente os parlamentares da base governista, autorizando integralmente a execução de recursos de emendas de autoria da base e dos aliados.

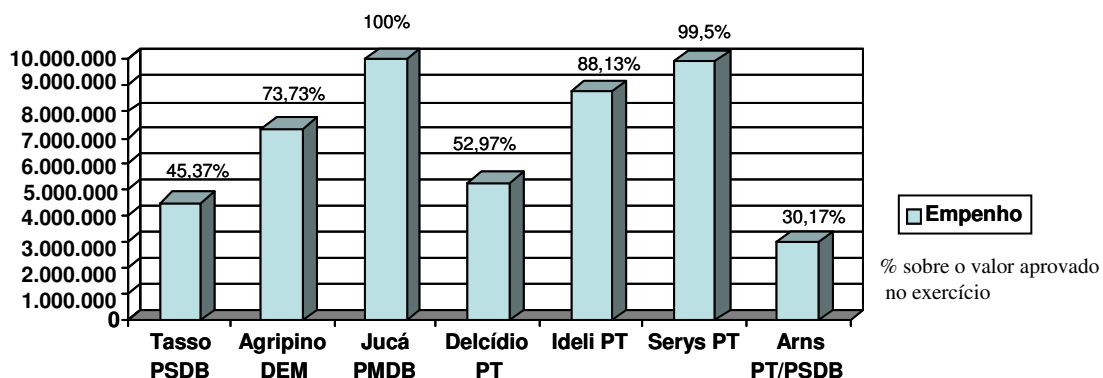
Diante dos dados apresentados até o momento, é precoce afirmar que a situação partidária seja condição *sine qua non* para se obter apoio do Governo para a execução de emendas parlamentares.

O gráfico 5 traz a situação de cada parlamentar quanto aos percentuais e recursos executados, empenhados, durante o ano de 2009. Diante disso, percebe-se o comportamento do Executivo quanto ao apoio dado às emendas dos senadores escolhidos para este estudo.

Vale ressaltar que o ano de 2009 apresenta um cenário diferente dos demais exercícios, em razão da transferência do Senador Flávio Arns, do PT para o PSDB, no final de agosto. Diante do rompimento com o partido, é provável que se constatem indícios de uma reação punitiva e/ou discriminatória do Governo sobre as emendas do Senador Arns conforme a decisão de se retirar do PT. Vê-se no gráfico 5 e na tabela 4, os desdobramentos dessa

questão com base nos dados disponíveis.

**Gráfico 5**  
**Execução das emendas individuais dos Senadores selecionados para análise:**  
**valores anuais e porcentagem de execução**  
**Exercício de 2009**



Fonte: SIGA BRASIL

No que consta registrado para cada senador, é perceptível a variação de percentuais de recursos empenhados em relação ao exercício de 2008, seja para cima ou para baixo. Mais uma vez o Senador Romero Jucá, líder do Governo no Senado, teve 100% de seus recursos empenhados. Os números evidenciam o quanto as emendas de Jucá foram privilegiadas pelo Executivo.

É notória a diferença do apoio do Executivo dado às emendas das Senadoras Ideli e Serys, em 2009. Houve uma elevação de 22,13% e 63,25% respectivamente, se comparado com os percentuais de recursos empenhados no ano anterior.

Ainda que para o Senador Delcídio Amaral o montante de recurso empenhado tenha elevado para mais 34,68%, atingindo a marca de 52,97% sobre os R\$ 10 milhões aprovados para atendimento das emendas de sua autoria, pode-se considerar esse índice abaixo da média em relação aos demais companheiros de Partido.



Mais uma vez surge a incógnita no que diz respeito à situação partidária para atendimento das emendas parlamentares. Pela lógica, entende-se que, por integrar o bloco governista e por apoiar os projetos de interesse do Governo, o Senador Delcídio teria o aval do Executivo para empenhar na totalidade os recursos relativos às emendas do parlamentar, porém os dados mostram o contrário.

Nesse contexto de apoio e de discriminação às emendas parlamentares, vê-se então na tabela a seguir, o tratamento dispensado pelo Executivo aos senadores da oposição em 2009.

**Tabela 4**  
**Execução das emendas individuais dos Senadores selecionados para análise:**  
**diferença entre os percentuais empenhados em 2008 e 2009**

	<b>Senadores</b>	<b>Diferença (%) *</b>
<b>Oposição</b>	Tasso Jereissati	36,73
	José Agripino	0,81
	Flávio Arns	48,43
<b>Base Governista e de Apoio</b>	Romero Jucá	(+) 0,1
	Delcídio Amaral	(+) 34,68
	Ideli Salvatti	(+) 22,13
	Serys Slhessarenko	(+) 63,25

\* (Percentual empenhado em 2009 – Percentual empenhado em 2008)

Obs.: o Senador Flávio Arns foi incluído no bloco da oposição, pois mudou do PT para o PSDB no final de agosto de 2009. Tendo recursos empenhados somente a partir de setembro.

Como se viu anteriormente, em 2009, especificamente, os senadores da base obtiveram melhores resultados quanto ao volume de recursos empenhados para as emendas de suas autarias. Já os Senadores do PSDB, Tasso Jereissati e Flávio Arns amargaram redução dos recursos empenhados. Para o Senador Tasso, a queda representou 36,73% em relação a 2008.

A decisão de passar para um partido da oposição pode estar na origem dos efeitos negativos sobre as emendas de autoria do Senador Arns, pois teve uma redução em torno de

48,43% em comparação à execução do ano anterior. Tal resultado pode estar relacionado à decisão do parlamentar de se retirar do PT, embora também possa ser atribuído a uma reação às críticas por ele feitas ao Governo, mesmo quando integrante do PT, face a algumas medidas relativas à atuação de entidades privadas de atendimento às pessoas com deficiência.

Pelo que se pode apurar e acompanhar até o momento, para o período de 2007-2009, observa-se um quadro instável, tanto para os senadores da base do governo quanto para os da oposição, no que refere aos recursos empenhados para cada um deles.

No que diz respeito às situações encontradas quanto ao nível de apoio do Executivo às emendas de parlamentares, os dados encontrados caminham no sentido oposto das idéias preconizadas pela literatura, de que são executadas, prioritariamente, às emendas de membros daqueles partidos que apóiam o governo.

### **Emendas como instrumento de discriminação - primeiras indicações dos dados levantados**

Como se viu anteriormente é do Executivo a prerrogativa de executar o orçamento. Por deter o poder de autorizar as emendas, os parlamentares se tornam reféns do governo uma vez que a execução do recurso não é obrigatória, mas de caráter autorizativo. Portanto, o fato de as emendas dos parlamentares serem aprovadas, não lhes dá a garantia de terem os respectivos recursos empenhados.

Alguns autores consideram ser a filiação partidária a variável dicotômica para atender as emendas de deputados e senadores. Defendem que as emendas de parlamentares da bancada governista e da base de apoio “têm maiores chances de serem executadas do que as dos demais parlamentares” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2005, p. 763).

Contudo, os dados levantados, exclusivamente para essa amostra, indicam em 2007 uma situação equilibrada quanto ao nível de empenho autorizado tanto para os senadores da base governista quanto para os da oposição. Isso demonstra que nestes casos a questão partidária não foi fator determinante na decisão do Executivo.

Se o suposto objetivo do Executivo é utilizar as emendas para recompensar os parlamentares que o apóiam e punir os que não apóiam os projetos de interesse do Governo, então como explicar o expressivo volume de recurso empenhado em favor de senadores da oposição?

Tomamos como exemplo, o caso do Senador Tasso Jereissati (PMDB), nesse mesmo ano, obteve 83% de recurso de emendas de sua autoria empenhado. De acordo com o Diário do Senado de 07 de dezembro de 2007, durante a Sessão Plenária realizada no dia anterior, o Senador Tasso se posicionou contra a continuidade da CPMF. Além disso, criticou o Presidente Lula por querer criar a TV pública. Na opinião do Senador Jereissati, o veículo de comunicação serviria para “dar emprego aos apaniguados do Governo”.

Já no ano de 2008, a situação mudou de figura. Contrariando a afirmação supracitada de Figueiredo e Limongi, os Senadores do PT (Delcídio, Ideli e Serys) tiveram suas emendas empenhadas, porém com o volume de recurso consideravelmente inferior aos das emendas dos senadores da oposição. Nesse caso os resultados surpreendem e não condizem com a posição e à atuação desses parlamentares, os quais têm apoiado e defendido os interesses do Governo no Senado Federal. Diante da questão, indaga-se quanto aos critérios adotados pelo Executivo nesse exercício, os quais “privilegiam os vizinhos e discriminam os de casa”.

Para 2009, os percentuais da execução das emendas dos senadores escolhidos para análise se aproximaram da ideia preconizada pela literatura quanto à priorização ao atendimento das emendas de parlamentares de partidos que apóiam o Governo. A exemplo disso, são as propostas de Romero Jucá (PMDB), os números para os três exercícios mostram o quanto as emendas do senador foram privilegiadas pelo Executivo. Figueiredo e Limongi (2005, p. 743) destacam que “[...] a execução das emendas individuais não permite que essas sejam caracterizadas como moeda pela qual o apoio parlamentar é obtido”. Tal afirmação não é confirmada pelos dados relativos às emendas do Senador Jucá. Pela condição de líder do Governo no Senado há mais de dez anos; por ser um forte aliado e habilidoso articulador político não se pode ignorar que o Governo deu apoio total e irrestrito às emendas de Jucá.

Ainda para esse ano, os dados revelam corte sobre os recursos empenhados referentes às emendas dos Senadores Tasso Jereissati (DEM) e de José Agripino (DEM), cujos resultados não podem ser considerados discrepantes em relação aos demais senadores da

oposição.

Em se tratando das emendas do Senador Agripino para 2009, percebe-se que ao empenhar os recursos das emendas do referido Senador, o Executivo não levou em conta às críticas lançadas contra o Governo em razão do aumento do gasto público com contratação de pessoal. No mesmo discurso feito no Plenário do Senado Federal em 13 de outubro de 2009, questionou quanto à utilização desregrada do dinheiro dos Fundos (de Amparo do Trabalhador, da Previdência, e da Marinha Mercante), os quais vinham sendo utilizados para outras finalidades. Lembrou dos investimentos prometidos pelo Governo quando da época do colapso dos aeroportos, mas nenhuma providência foi tomada. Na oportunidade justificou seu voto contra a reedição da CPMF, dizendo cumprir o papel de oposição: “oposição como eu faço é oposição corretora de rumos; oposição como eu pratico é oposição de advertência sobre coisas que estão para acontecer e que vão contar com o nosso voto contra, com a nossa reação pronta.”

Novamente questiona-se quanto à decisão do Executivo de apoiar as emendas do Senador Agripino, o qual obteve 73,75% de recurso empenhado. Após declarar abertamente ser oposicionista ao Governo, o Executivo não teria motivos fortíssimos para retaliar as emendas desse parlamentar? Por que não fez? E por que nesse mesmo exercício Delcídio Amaral, senador do bloco do PT teve apenas 52,97% de recurso de suas emendas empenhados? Considerando que no mês de agosto, votou pelo arquivamento das ações contra o ex-presidente José Sarney, durante a reunião do Conselho de Ética, sendo esta uma determinação do seu partido, o PT por ser de interesse do Governo.

De acordo com os casos apresentados, como se tem visto até aqui, em algumas situações, tanto os senadores da oposição como os da base governista tiveram os recursos de suas respectivas emendas empenhados, o que intriga é o fato da inversão de apoio acerca do montante autorizado, sendo em maior volume para os oposicionistas e em menor proporção para os da base.

Em se tratando da variedade de situações até o momento apresentadas, vale refletir sobre os critérios adotados pelo Executivo quando da autorização dos recursos das emendas. Nota-se serem contraditórios ao que a teoria espera em termos de apoio aos parlamentares da base. Com isso, os dados parecem consistentes com a posição teórica de “ao executar recursos

alocados por emendas individuais, o presidente o faria às expensas de suas próprias prioridades.” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2005, p. 766).

Vê-se, portanto, um quadro heterogêneo no que diz respeito ao apoio do Executivo à execução das emendas dos senadores nos três exercícios. Entre essas diferenças, destaca-se uma mudança relativamente drástica no universo das emendas do Senador Arns, cujo volume de recurso empenhado em 2009, 30,17%, foi significativamente menor em comparação com os exercícios de 2007 e 2008, quando ele integrava o bloco do PT.

Considerando esta mudança para o lado oposto do espectro partidário, já se previa uma reação hostil do Executivo em relação aos pleitos do Senador, ventilando a possibilidade de dificuldades de diálogo e acesso às instâncias decisórias do Governo. Tal *performance* nos leva a questionar se o resultado alcançado é reflexo da migração do Senador Flávio Arns, do PT para o PSDB, no final de 2009.

Pode-se acrescentar ainda a possibilidade de o ex-Senador do PT ter sofrido retaliações não em função da situação de filiação partidária, mas devido às críticas dirigidas ao Governo motivadas por posicionamentos divergentes em políticas públicas específicas, tal como abaixo se relata.

Por representar os movimentos sociais e atuar em defesa das pessoas com deficiência, em 10 de outubro de 2007, o Senador Arns esteve na tribuna do Plenário do Senado. Em seu pronunciamento, fez menção ao ofício dos membros da Subcomissão Permanente de Assuntos da Pessoa com Deficiência, do Senado Federal, entregue ao Ministro da Educação Fernando Haddad, requerendo iniciativas no sentido de rever uma decisão do MEC que determinava não fossem mais criadas escolas especiais para pessoas com deficiência, como as escolas das APAES, das Pestalozzis, as escolas para crianças surdas, cegas, com paralisia cerebral e todas outras que precisam de atendimento especializado. O documento determinava ainda, que não fossem firmados convênios nem parcerias com tais entidades.

Flávio Arns se manifestou em defesa do trabalho desenvolvido pelas instituições especializadas e em reconhecimento aos serviços prestados pelas entidades privadas, mas criticou o governo:

Nossas escolas são muito mais inclusivas, [...] estão junto com a comunidade. Os alunos estão lá todos os dias, trabalhando, estudando. São escolas de educação básica, autorizadas e reconhecidas, que prestam o trabalho que o Poder Público deveria prestar, mas que não tem condições de fazê-lo, porque o Poder Público jamais faria esse trabalho com a mesma doação e com o mesmo amor dos pais e das famílias que frequentam essas escolas. Portanto, esse clima de perseguição em relação a essas entidades é um crime que se comete. E uso a palavra crime, porque foi utilizada outro dia pelo Senador Romeu Tuma, quando presidia uma sessão e quando esse assunto foi abordado. É um crime que se comete! (DSF, 2007, p.34.853)

Em abril de 2008, outro episódio levou Arns a criticar o Governo por mais medidas discriminatórias em relação às entidades privadas. Dessa vez, tratava-se do Projeto de Lei do Executivo nº 3.021, de 2008, estabelecendo novas regras para o terceiro setor, para a obtenção de documentos públicos, entre eles o Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS). Inicialmente criticou o fato de o Projeto do Executivo ser enviado ao Congresso Nacional, sem discussão alguma com a sociedade, como ocorre habitualmente. Para ele, o Projeto apresentava muitas dificuldades; para certificar as entidades que atuam em mais de uma área, como é o caso das APAEs.

Mais uma vez, Flávio Arns, em seu discurso no Plenário do Senado Federal, ressaltou a importância das entidades do terceiro setor para a sociedade, e voltou a criticar o governo:

[...] quando pensamos nesses setores, nas Santas Casas, nos hospitais, nós pensamos em entidades que fazem um trabalho exemplar e fundamental para o Brasil, na ausência ou na impossibilidade do Poder Público fazer o trabalho que a sociedade faz, em muitos casos muito melhor que o Poder Público. Então a gente tem que cuidar desse terceiro setor, caprichar para ele continue contribuindo com o Brasil.” (DSF, 2008, p. 11.038)

Na opinião do Senador, o projeto do Poder Executivo contribuiria para extinguir as ONGs, quando a sociedade civil organizada quer apenas colaborar com o seu trabalho. Via no Projeto de Lei do Executivo a intenção de se negar à sociedade o direito de participação desse processo.

Levando em conta as críticas manifestadas pelo Senador Arns em seus pronunciamentos, cujo alvo era o Executivo, face às proposituras às áreas da Educação e da Assistência Social, as quais afetavam diretamente às APAES, Pestalozzis e outras instituições especializadas de atendimento às pessoas com deficiência, pode-se então, nesse caso, supor ser essa uma das razões para o Executivo não autorizar os empenhos de recursos das emendas individuais do parlamentar? Será que o Executivo utilizaria as emendas de autoria do Senador, direcionadas às entidades privadas para puni-lo?

A possibilidade de motivação dessa natureza por parte do Executivo é levantada pelo próprio Presidente da República: em 21/8/2009, o *Valor Online*, divulgou em seu site, o trecho da entrevista do Presidente Lula a uma emissora de rádio no Rio Grande do Norte sobre a saída do parlamentar. Ele disse: “O Flávio Arns é um senador de primeiro mandato, é um companheiro que tem seus valores, mas sempre foi muito encrencado com o PT”.

### **Avaliação qualitativa – a contribuição das observações pessoais**

As observações quantitativas acima descritas podem ser reforçadas por uma série de observações diretas que a autora deste trabalho pôde obter no decorrer de cinco anos de exercício da atividade de assessoria em orçamento no Gabinete do Senador Flavio Arns.

O Senador Flávio Arns iniciou sua trajetória política em 1991, quando foi eleito Deputado Federal. Pautou sua atuação parlamentar na defesa de políticas sociais de Direitos Humanos, Educação, Cultura, Desporto, Assistência Social, Segurança sempre no sentido de responder às necessidades básicas da população e, principalmente, das pessoas com deficiência, dos idosos, das crianças, dos jovens e adultos em situação de risco.

Em razão de priorizar a defesa das minorias e principalmente das pessoas com deficiência, em sua participação no processo orçamentário, desde então, tem destinado recursos financeiros, especialmente, às áreas da saúde, educação e assistência social, por meio das emendas de sua autoria, para apoiar os projetos de entidades privadas de educação especial voltadas para o atendimento desse público.

Nos exercícios de 2007 e 2008, quando o Senador Arns ainda pertencia à bancada do PT, o acesso às chefias de gabinetes e a obtenção de informações de assessores dos ministros eram prontos e facilitados em razão de o Senador Flávio pertencer ao bloco do PT.

Além disso, no que diz respeito às emendas apresentadas à LOA de 2007 e 2008, o volume de recursos empenhados atingiram um nível satisfatório, ainda assim, não se garantiu o empenho das emendas que mais lhe interessava, às da Educação e às da Assistência Social.

Mas o cenário mudou rigorosamente em 2009, após a saída do Senador do PT. Ao

migrar para sua legenda partidária de origem, o PSDB. Nesse sentido, observou-se diferença no atendimento das demandas do parlamentar no que diz respeito ao Executivo. Tanto em termos de empenho de recursos - como se viu nas seções anteriores, quanto nas relações políticas e institucionais com os Ministérios.

Nesse período houve queda no volume de recursos empenhados em favor das emendas do Senador Flávio. Os empenhos não-autorizados ocorreram justamente nas áreas de maior interesse do parlamentar (educação, saúde e assistência social). São esses os setores para onde o Senador direcionou o maior volume de recursos com o objetivo de atender às demandas das entidades privadas de localidades do Paraná, aquelas mencionadas nos pronunciamentos do Senador e que seriam prejudicadas pelas medidas do Governo. O ano de 2009 foi bastante significativo, especialmente o mês de dezembro, em que aconteceram situações marcantes relacionadas às emendas do Senador.

Os resultados numéricos sinalizam que a “maré não estava para peixe”. A assessoria do Senador Arns percebeu que o ritmo de instrução e andamento dos processos relativos às emendas do parlamentar caminhavam a passos lentos dentro dos órgãos. Geralmente, no final do ano, as equipes técnicas dos Ministérios concentram esforços para aprovar o maior número possível de processos com vistas a efetuar empenhos dos recursos oriundos de emendas. Ao contrário dos anos anteriores, no início da segunda quinzena dezembro, muitos processos referentes às emendas do Senador, sequer tinham parecer de análise de mérito das propostas.

Geralmente, dezembro é o mês de maior movimento nos gabinetes ministeriais, época em que as assessorias de orçamentos dos parlamentares intensificam seus contatos com as ASPARs dos Ministérios, para acompanhar os encaminhamentos relativos a empenho e pagamento das emendas parlamentares. Num desses contatos com determinado órgão do Executivo, a assessoria de Arns obteve a informação de que na lista enviada pela Casa Civil da Presidência da República, autorizando o empenho de recursos, não constava o nome do Senador Flávio Arns. A assessora completou dizendo: “como o Senador saiu do PT a coisa ficou complicada”. A ela foi perguntado se na lista constava apenas nomes de parlamentares do PT e dos senadores de blocos de apoio ao governo. Ela informou também constar na relação nomes de políticos da oposição, inclusive do PSDB.

Por fim, destaca-se o fato ocorrido no apagar das luzes de 2009, quando no dia 30, o



Fundo Nacional de Saúde empenhou R\$ 300 mil em favor de uma entidade privada, mas o empenho não foi publicado e, por essa razão, teve o recurso cancelado poucos dias depois.

Tais observações reforçam a ideia, já trazida pelos dados quantitativos, de comportamento discriminatório do Executivo em relação às emendas do Senador Flávio Arns., especialmente porque as restrições maiores à execução de suas emendas vieram das áreas criticadas pelo Senador Flávio Arns em seus pronunciamentos (o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC e o Fundo Nacional de Assistência Social/MDS).

### **Considerações Finais**

Como a autorização para a execução das emendas parlamentares depende da decisão política do Executivo, e por serem consideradas instrumento de articulação política entre governo e parlamento, propiciam o estabelecimento de um diálogo entre esses entes quando existe reciprocidade nos interesses. Por outro lado, surgem como elemento de conflito e discriminação, quando nesse jogo, os interesses são frustrados.

Este trabalho é um estudo de caso que revela as relações de interesses e discriminação ocorridos entre Executivo e Legislativo durante o processo de execução de emendas de senadores. Com a finalidade de se verificar indícios de discriminação pelo Executivo na autorização de empenhos de emendas individuais de Senadores que não pertencem a base de apoio do governo, focando na vinculação da filiação partidária dos senadores selecionados.

Contextualizado no caso da mudança de filiação partidária do Senador Flávio Arns, saindo em agosto de 2009 do PT para o PSDB, as constatações empíricas mostraram montantes expressivos e condizentes com situação partidária do Senador Arns quanto à execução das emendas de 2007 e 2008. Enquanto que em 2009, o apoio do Executivo na autorização do empenho de recursos às emendas do parlamentar foi baixíssimo.

A teoria aponta para a tendência de as emendas de parlamentares da base do governo serem privilegiadas em relação às emendas dos deputados e senadores da oposição. Os dados relativos a 2007, apresentados para os casos de outros senadores do bloco governista e do

oposicionista, não evidenciaram discriminação na execução das emendas dos senadores desses dois pólos. A diferença entre a média de percentuais de recursos empenhados em favor de cada um deles foi mínima.

Em 2008, os resultados revelaram redução drástica de recursos empenhados aos senadores do PT, contrariando a tese anteriormente levantada. Os senadores do bloco do governo Delcídio Amaral, Ideli Salvatti e Serys Slhessarenko tiveram baixos percentuais de recursos empenhados sobre os valores do ano anterior, e em comparação com os dos senadores da oposição.

No ano de 2009, o apoio dado pelo Executivo se alinhou ao que diz à teoria. Houve uma elevação no montante de recurso empenhado relativo às emendas dos senadores do PT, aqui citados, exceto para o Senador Delcídio Amaral. Observou-se que a marca de percentual de empenho autorizado para Delcídio ficou um pouco abaixo em relação às emendas das duas senadoras petistas, e em comparação ao montante autorizado às emendas do Senador da oposição, José Agripino.

Ficam fortes evidências do quanto as emendas do líder do Governo no Senado Federal, Romero Jucá (PMDB), recebeu total e irrestrito apoio do Executivo durante os três exercícios orçamentários. O Senador da base aliada obteve empenho total dos recursos alocados para atendimento de sua base eleitoral.

Se há discriminação do Executivo na autorização dos empenhos de emendas individuais de senadores da oposição, não se pode inferir a partir dos resultados do público selecionado para este estudo, a afirmação de haver ou não discriminação. Os dados mostram para os três exercícios orçamentários demarcados cenários diferentes. O primeiro apresenta um equilíbrio tanto na autorização de empenho aos pleitos dos senadores da base quanto aos da oposição. A decisão do Governo em 2007 foi uniforme em relação aos dois pólos de senadores. O segundo trouxe um cenário bastante variado em termos de execução das emendas desses parlamentares. O volume de recurso empenhado em favor dos senadores do PT, excetuando Flávio Arns, foi inferior em relação ao dos senadores da oposição. Já o terceiro cenário revelou não ter sido dos senadores do PT o maior volume de recurso empenhado em 2009, mas ao PMDB, de Romero Jucá.

De acordo com os cenários descritos o Executivo não utilizou a situação partidária como critério principal para autorizar os empenhos. Se assim tivesse ocorrido, as emendas dos senadores da oposição não teriam seus respectivos recursos empenhados, e tampouco, o Governo deixaria de atender às emendas dos senadores da base governista.

Esse quadro geral não se repete no caso de Flávio Arns após a sua saída do parlamentar do PT em agosto de 2009. A partir desse advento, o senador obteve um volume de recurso empenhado bastante inferior em relação aos anos anteriores, e também em comparação aos demais senadores escolhidos para o estudo. Se o Executivo em, alguns momentos, não observou a situação partidária para autorizar a execução de emendas de outros senadores da oposição, pode-se aqui, visualizar uma clara relação entre a discriminação à execução das emendas do Senador e o fato de filiar-se ao PSDB, associado às críticas lançadas contra o Governo em seus pronunciamentos.

Portanto, a filiação partidária não é condição *sine qua non* para se obter do o apoio do Executivo, como também, não dá aos parlamentares a garantia de que os recursos de suas respectivas emendas sejam integralmente empenhados. Como se viu, a situação partidária tanto pode ser considerada pelo Governo como fator de discriminação quanto não.

Neste sentido, mesmo um estudo de caso não-inferencial como este leva a uma refutação da generalização absoluta da hipótese associativa entre filiação partidária e benefícios na execução de emendas: existem contra-exemplos significativos em ambos os lados do espectro base/oposição. É preciso, pois, buscar hipóteses mais precisas, que levem em conta as circunstâncias do interesse recíproco do governo e dos parlamentares, bem como da correlação de forças entre os grupos partidários distribuídos entre os dois campos. Esta constatação aponta para a agenda de pesquisa que incorpora a execução das emendas como uma das diferentes variáveis que, no presidencialismo brasileiro, definem o sucesso na formação das coalizões e no levantamento dos apoios à agenda do Executivo (RAILE et al., 2010).

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luis; PEREIRA, Carlos; RAILE Eric. **Negotiating Democracy: Exchange and Governance in Multiparty Presidential Regimes**. Trabalho apresentado no X Congresso Internacional da Associação de Estudos Brasileiro (BRASA X): Brasília, 23 de julho de 2010.

BEZERRA, Marcos Otávio. Em nome das Bases. **Política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório Sintético de Execução Orçamentária das Funcionais Relativas às Emendas por Autor. Universo: LOA 2007, 2008 e 2009 – Despesa de Execução**. Disponível em <http://www.senado.gov.br/siga> > acesso em 6 de set. 2010.

\_\_\_\_\_. **Pronunciamento do Senador Senador Flávio Arns**. Diário do Senado Federal, publicado em 11 de out. de 2007, p. 34.853.

\_\_\_\_\_. **Pronunciamento do Senador Flávio Arns**. Diário do Senado Federal, publicado em 30 de abril de 2008, p. 11.038.

\_\_\_\_\_. **Pronunciamento do Senador Flávio Arns**. Diário do Senado Federal de 28/08/2009, p. 39.660-39.672.

\_\_\_\_\_. **Pronunciamento do Senador Tasso José Agripino**. Diário do Senado Federal de 14/10/2009, p. 51.495.

\_\_\_\_\_. **Pronunciamento do Senador Tasso Jereissati**. Diário do Senado Federal de 07/12/2007, p. 44.260.

CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS Estevam. **Política e Sociedade**. São Paulo. Ed. Nacional, 1979.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibud; LIMONGI Fernando. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 303-344.

\_\_\_\_; \_\_\_\_ **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, nº 4, 2005, pp. 737-776.

\_\_\_\_; \_\_\_\_ **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro, FGV, 2008. 184 p.

**Lula minimiza saída de senadores do partido**. Valor Online. Disponível em <http://ultimosegundo.ig.com.br/economia> > acesso em 22 out. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 6º Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **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, Vol. 45, nº 2, 2002, PP. 265-301.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. **The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime.** Political Research Quarterly, XX(X), March 2010. Utah.