

XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GRUPO DE TRABALHO: **Estudos Legislativos**

COORDENADORES: **Fabiano Santos** (IUPERJ)
Fátima Anastásia (UFMG)

Outubro de 2003

A intervenção legislativa na questão orçamentária – RS e região Sul

Ana Lúcia Aguiar Melo (UFRGS)

Resumo

A relação existente entre representação política, federalismo, sistema partidário e intervenção legislativa na definição de matéria orçamentária tem ocupado espaço restrito nos estudos legislativos contemporâneos e, especificamente, naqueles referentes ao legislativo brasileiro. Com o intuito de contribuir para o estudo deste tema, ainda pouco explorado, o presente artigo aborda a intervenção do legislativo federal na definição do Orçamento da União, enfatizando a representação do Rio Grande do Sul e da região Sul nas emendas parlamentares de bancada, no período 1996-2001. Este artigo baseia-se em uma pesquisa que avalia a participação das bancadas dos três estados da região (PR, SC e RS), estabelece uma tipologia de sua representação política (se universalista ou particularista), identifica a composição partidária das forças políticas que atuaram no período, indicando qual a preocupação que prevaleceu na ação política e quais foram os resultados para os estados, em relação às políticas públicas de investimento propostas pelas emendas orçamentárias. Os resultados parciais da pesquisa, no que se refere ao Rio Grande do Sul, apontam que a bancada deste estado, no período, teve a preocupação primordial de contribuir para o desenvolvimento econômico do estado, principalmente no que tange ao transporte metropolitano e ao escoamento da produção agrícola e industrial (através do porto marítimo e das rodovias federais). Com relação à composição de forças políticas que atuaram no RS, verificou-se a preponderância da coalizão partidária governista (PMDB, PFL, PSDB, PPB e PTB), que deu suporte ao presidencialismo de coalizão, registrado em todo o país (1995-1999-2002), embora ressalte-se que a oposição partidária no RS (PT, PDT e PPE) possibilitou alguma alteridade política à representação estadual. Os resultados parciais ainda apontaram que a bancada governista no RS é uma bancada estadual bastante heterogênea, situação em que difere dos dois outros estados do Sul.

Palavras-chave: Legislativo federal, política orçamentária, federalismo, representação política.

1. Introdução

O retorno, a partir da Constituição de 1988, da participação do Legislativo nas decisões referentes ao Orçamento da União aponta para um novo marco institucional, no qual o Legislativo federal se coloca como co-decisor do planejamento governamental e parceiro na manutenção da *governance* e da política estratégica do Estado brasileiro. Portanto, a participação do Legislativo qualifica a democracia representativa brasileira, ao mesmo tempo que espraia as relações institucionais do Executivo-Legislativo para questões referentes à gestão federativa, à representação política dos estados subnacionais e ao trato do desenvolvimento regional.

É consenso que a intervenção legislativa no processo orçamentário ainda é limitada, por seu caráter apenas autorizativo – a execução da despesa está a cargo do Executivo –, o que retira a efetividade da participação, corroborando para que a legitimidade da intervenção nesse processo se torne restrita. Ou melhor, se configure como uma legitimidade democrática restrita ao papel a ser desempenhado pelo legislador, ainda mais que as regras vigentes na Câmara dos Deputados, sobre o que o Executivo e as lideranças partidárias têm rigoroso controle, se estendem ao processo orçamentário.

Sendo assim, a importação direta da perspectiva americana do distributivismo – através da qual leis eleitorais podem levar a incentivos para os legisladores cultivarem o voto pessoal – para explicar a estrutura institucional e as relações executivo-legislativo é inconsistente, pois a concentração de poder Legislativo nas mãos do Executivo e dos líderes partidários refletiria na minimização das habilidades individuais para a ação (Figueiredo e Limongi, 2002). O presente estudo aborda a representação política coletiva das bancadas de estados federativos, seguramente não homogêneas, em função da competição político-partidária e de *status* diferentes, ao agregar a participação dos três senadores e de no mínimo 3/4 da bancada dos deputados em cada um dos estados (Res.02/95-CN). Em outras palavras, o presente estudo recorre a outras variáveis, além da perspectiva distributiva, para explicar a interação existente entre o Executivo e o Legislativo no processo orçamentário.

Portanto, a dinâmica deste estudo se reveste tanto da perspectiva distributivista, focalizando a análise na hipótese de as políticas públicas preferidas pelos parlamentares serem determinadas por benefícios localizados e clientelas identificadas; como da perspectiva partidária¹, tendo por foco a coalizão político-eleitoral que sagrou-se como coalizão governista neste período, reforçando o presidencialismo de coalizão. Entretanto, é importante considerar também o elemento federativo implícito nesta abordagem, dada a ênfase nos estados subnacionais e na União, unidades governamentais distintas que a partir da

¹ Limongi (1994)

descentralização decidida na Constituição de 1988 ainda dividem com o município o mesmo *status* de ente federativo.

Este artigo apresenta o encaminhamento das demandas das três bancadas da região Sul ao Orçamento da União, nos exercícios de 1996 a 2001, através da definição e aprovação das emendas coletivas de bancada. Este período corresponde ao primeiro ano da legislatura 1995-1998 e se estende até 2000, segundo ano da legislatura 1999-2002.

A escolha da análise recaiu sobre as emendas parlamentares de bancada, pois o objetivo do estudo é avaliar a capacidade dos parlamentares, em conjunto, incidirem sobre a implementação de políticas públicas que beneficiem as populações e seus estados federativos. Também foi necessário considerar outras alternativas para contextualizar o estudo, como a preocupação do Executivo federal centrada no desenvolvimento econômico do Estado brasileiro, avalizada quase que integralmente pela proposta de intervenção legislativa no Orçamento.

A opção pelo estudo das emendas de bancadas também se baseou na constatação de que, do ponto de vista das redes de clientela², no que concerne à manutenção de um governo de coalizão, este seria dispendioso, como alega a literatura norte-americana³. Foi esta assertiva que subsidiou a análise de Pereira e Mueller (2002), quando do estudo das emendas individuais ao orçamento da União no período 1995-1998 e depois em 2000. Entretanto, para o caso brasileiro, sustentado pelo regime presidencialista e federativo, multipartidário e com sistema eleitoral e partidário que combina lista aberta e eleições proporcionais, esta hipótese não foi confirmada. Asseguram os autores que os custos de manutenção das relações executivo-legislativo, em um governo de coalizão, *têm sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso* (2002:267).

Não obstante, o que se observa em outros estudos existentes para o caso brasileiro sobre a temática da participação legislativa no orçamento⁴ é que haveria, em primeira análise, o interesse do parlamentar em aumentar seu capital eleitoral – o que na literatura norte-americana se constitui no modelo da teoria da ambição eleitoral⁵ – tendo em vista o contínuo processo de eleições para o executivo nos diversos níveis subnacionais. Portanto, atender a interesses paroquiais de seus *constituencies*, muito difusos, dado à magnitude (distritos plurinominais) e ao tamanho geopopulacional dos distritos eleitorais, teria um retorno incerto ao parlamentar, embora estes ainda usem desse artifício. No entanto, os parlamentares apresentariam emendas ao orçamento com objetivos além do pretenso *pork barrel* (em que a moeda de troca seria a reeleição). Na verdade, o aumento do capital eleitoral seria o interesse latente, segundo ainda apontou Souza (2001c e d), e Figueiredo e Limongi (2001, 2002). A análise empreendida sobre a

² Relações que indicam patronagem e clientelismo entre o Executivo e o Legislativo

³ Pereira e Mueller (2002:266)

⁴ Souza (2001 a,b,c,d) Figueiredo e Limongi (2001, 2002)

⁵ Samuels (2002).

atuação parlamentar nas emendas de bancada ao orçamento da União corroboram para este argumento e reforçam a preponderância da agenda de desenvolvimento do Executivo no investimento federal.

Figueiredo e Limongi (2002:319) constataram a preponderância da execução das emendas coletivas e individuais sobre a execução do Executivo nos orçamentos de 1997 a 1999. Nota-se que, desde o orçamento de 1996 as emendas de bancada vêm sendo executadas em um percentual superior às emendas individuais. Em outras palavras, a cooperação dos atores coletivos tem sido o comportamento parlamentar recorrente para carrear recursos para os seus estados.

Souza (2001c) observou ainda que a cooperação não ocorreu nos estados em que a representação estava polarizada. No caso das bancadas estaduais polarizadas em 2 ou 3 partidos, a cooperação foi bem menor, logo, menores os recursos aprovados para o estado. De outra forma, nos estados em que houve fragmentação partidária e sem polarização das bancadas, esta auxiliou na cooperação para a obtenção de recursos. O fato é que a luta interna travada pelos parlamentares para aprovação desses recursos para o seu estado tem melhores chances de colher bons resultados se a estratégia for a cooperação. Esta funciona melhor do que a deserção.

No referido estudo Souza enfatiza que em função da fragmentação partidária, recursos orçamentários beneficiam proporcionalmente estados e regiões desenvolvidos. O estudo de Souza ainda aponta para o fato de que a desigualdade política na Câmara afeta as decisões da CMO⁶. No entanto, as desigualdades da Federação brasileira induzem os parlamentares a uma atuação estratégica via uso de recursos federais para minimizar tais desigualdades (Souza, 2001c:31). Diante de tais posições, qual tem sido a interação da representação legislativa dos três estados da região Sul com relação à participação no processo orçamentário da União no período 1996-2001?

2. O desenvolvimento econômico e social da região Sul

A região Sul tem 25,1 milhões de habitantes, é a terceira região mais populosa do Brasil, porquanto concentra a segunda maior renda per capita do país (R\$7.692), perdendo apenas para o Sudeste, que concentra cerca de 58% do PIB brasileiro⁷. Formada por apenas três estados⁸, ocupa o primeiro lugar em Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, com média de 0,800 em 2000. O crescimento populacional desta região registra a menor taxa do país nesses últimos 10 anos, apenas 26,7%⁹. O estado mais populoso é o RS.

⁶ Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

⁷ A região concentrava, em 2000, 57,79% do PIB brasileiro. IBGE – Contas regionais

⁸ É a segunda região brasileira em PIB per capita (R\$7.692), sendo que o RS registra o maior PIB per capita em relação aos outros dois estados do Sul (R\$8.341). Apenas o Distrito Federal (R\$14.405), São Paulo (R\$9.995) e Rio de Janeiro (R\$9.571) registraram PIB per capita superior ao do RS em 2000. IBGE – Contas regionais

⁹ IBGE – Censo 2000

É importante ressaltar que Paraná e Rio Grande do Sul tiveram crescimento do PIB em 2000 superior à média nacional, pois comparando com o ano anterior, o PIB brasileiro de 2000 registrou crescimento de 4,3%. O crescimento do RS foi de 7,73% e do PR 5,99%. Apenas SC (3,85%) ficou abaixo da média nacional.

QUADRO 1 - % DE PARTICIPAÇÃO NO PIB DO BRASIL E PIB PER CAPITA –1995 – 2000 - REGIÃO SUL

Em R\$ 1,00

Região/Estados	1995		1996		1997		1998		1999		2000	
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$
SUL	17,89	4874	18,03	5850	17,68	6337	17,48	6500	17,75	6878	17,57	7692
Paraná	5,94	4243	6,13	5214	6,07	5707	6,21	6063	6,34	6446	5,99	6882
Rio Grande do Sul	8,30	5533	8,12	6456	7,95	6991	7,72	7052	7,75	7389	7,73	8341
Santa Catarina	3,65	4339	3,78	5828	3,66	6210	3,55	6224	3,66	6676	3,85	7902

Fonte: IBGE – Contas regionais - 2000

O PIB per capita e a população seriam, entre outros critérios definidos pelo Congresso Nacional, os fatores norteadores para distribuição dos recursos orçamentários para todos os estados e DF brasileiros. É constante, nos pareceres preliminares desse período, a alusão aos fatores que qualificariam a distribuição do recurso orçamentário: população e renda. Nos estados de maior população e menor renda, estes teriam recursos proporcionalmente maiores que os de estados de menor população e renda superior. No entanto, estes fatores ainda não foram observados quando da distribuição dos recursos regionais realizados na CMO. Não o foram para a região Sul, quiçá alguma coerência para o Nordeste.

QUADRO 2 - PARTICIPAÇÃO DA REGIÃO SUL (%) NO PIB NACIONAL E PIB REGIÃO SUL

Período Região	2000 %	1996 R\$ milhões	2000 R\$ milhões	Diferença %
SUL	17,57	140.436	193.534	27,44
RS	7,73	63.263	85.138	25,73
PR	5,99	47.720	65.969	27,61
SC	3,85	29.454	42.428	30,66
BRASIL	100	778.886	1.101.255	29,27

O desenvolvimento econômico da região Sul no PIB nacional é destaque não só pelo seu parque industrial e setor agropecuário e de serviços, mas também pelo fato de ser o estado do RS um exportador de ponta. Contribuiu ainda para o desenvolvimento social o forte posicionamento dos três governos subnacionais que, na última década, priorizaram as áreas sociais como Saúde e Educação, garantindo qualidade de vida acima da média nacional a sua população¹⁰. A participação do Rio Grande do Sul na composição do PIB nacional vem oscilando desde 1996, embora haja decréscimo na participação, este não é significativo, atingindo uma média de 0,11% no período 96/2000. Dos estados da Região Sul apenas Santa Catarina aumentou sua participação em 2000 em relação ao ano anterior. A maior perda relativa ficou com o PR (de 6,34%, em 1999, para 5,99% em 2000), todavia a participação ainda é superior à média nacional.

De acordo com o censo de 2000, a população da região Sul representava 14,79% da população total do país. O crescimento médio anual foi, nestes últimos 10 anos, de apenas 1,4%, menor que a taxa média nacional, que ficou em 1,6%¹¹. No Sul estão os melhores índices de alfabetização, as menores taxas de mortalidade infantil, e, onde a expectativa de vida é maior¹², bem como concentra as menores taxas de pobreza do país. Único *senão* é com relação ao quesito saneamento básico, que perde para o Sudeste, que apresenta 82% da população com água tratada enquanto o Sul fica com 68%¹³.

Se contarmos apenas a população total de cada região, o Sul concentra a menor taxa de pobreza, 20%¹⁴. Segue o Sudeste, 23%; Centro-Oeste, 25%; e Norte, 43%; e Nordeste, 46%. Mas no cômputo geral do país, a região Sul tem 10% de pobres, maior que o Centro-Oeste e Norte que registram apenas 6% e 5% de pobres. O Nordeste representa 45%, o Sudeste 34% da população do país, cada uma registra um contingente significativo de pobreza. Portanto, no quesito distribuição espacial da pobreza a região Sul ainda está em um patamar mediano, mas ganha ao ter menor concentração de renda em sua população total. Proporcionalmente, a pobreza é maior em áreas urbanas - a região Sul concentra 15,74% das cidades¹⁵ brasileiras com mais de 200.000 habitantes - situação similar em todos os conglomerados do país.

¹⁰ No ranking dos indicadores sociais publicados por IstoÉ(25/12/2002), SC figura em 6º, PR, em 8º e RS em 12º. O IDH-M do PR é 0,786, do RS, 0,809 e de SC, 0,806 em 2000. O Brasil permanece entre os países de desenvolvimento médio (0,750) desde 1999.

¹¹ IBGE, Censo 2000.

¹² No RS a expectativa de vida é de 73,44 anos, a maior do país. SC fica em 2º, com 71,9 anos.

¹³ IBGE – Censo 2000

¹⁴ Relatório de desenvolvimento humano – IPEA – 1999

¹⁵ O RS tem 8 cidades; PR tem 6; e SC 3 municípios. IBGE – Municípios – Tabela 202 - 2000

Em outras palavras, o investimento em programas de atenção à Saúde e à Educação realizados pelos governos subnacionais da região Sul e com o apoio do governo federal ajudou a minimizar o quadro da pobreza registrada no país.

3. Transferências Constitucionais

Ao analisar o agregado das transferências constitucionais aos estados, DF e municípios brasileiros e o montante da receita tributária dos estados, tem-se o quadro completo dos recursos que estão disponíveis anualmente em cada estado e município brasileiro.

Grande parte dos recursos orçamentários das transferências constitucionais são devoluções de receita do Imposto de Renda e do IPI por conta do modelo tripartite de distribuição da receita proveniente de impostos federais. Com exceção aos programas específicos a cargo do governo federal, como o FUNDEF, que representa um repasse expressivo para a região Sul, o restante dos recursos tem o destino decidido pela autonomia de cada estado e município. Estudos nessa área, entretanto, indicam que esse aporte de recursos deixaria pouca margem para mais investimentos em políticas públicas na maior parte dos estados e municípios brasileiros¹⁶.

¹⁶ Ver Kugelmas (2001)

QUADRO 3 - COMPARATIVO ENTRE TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL E VALORES PAGOS REFERENTES ÀS EMENDAS DE BANCADA

R\$ milhões

Período	Rio Grande do Sul			Santa Catarina			Paraná		
	Bancada	Estado	Município	Bancada	Estado	Município	Bancada	Estado	Município
1997	128,11	535,8	722,4	36,67	321	417,4	17,61	617,1	772,2
1998	106,38	1.261	1.177	23,13	586,6	590,2	34,39	996,9	1.137
1999	54,23	1.251	1.295	5,62	645,6	676,3	10,47	1.123	1.290
2000	53,75	1.443	1.457	36,53	731,9	761,3	11,76	1.232	1.421
2001	344,86	1.581	1.685	47,91	815,1	900,2	22,79	1.339	1.627
Total	687,33	6.071	6.336	149,86	3.100	3.345	97,02	5.308	6.247

Fonte: COFF e Prodasen (Transferências Governamentais On-Line) e Execução Orçamentária das Emendas – Orçamentos 1997 a 2001. Os recursos aos estados são FPE, IPI-Exp, LC87/96, LC-87/96-1579 (1997 e 1999), IOF em alguns estados e FUNDEF a partir de 1998. Os recursos aos municípios são derivados do FPM, ITR, LC87/96, LC87/96-1579 e FUNDEF. Para alguns municípios, IOF a partir de 2000.

O destaque é para o fato de que a área educacional do RS quase não necessitar de cobertura de recursos via emendas de bancada. Uma das explicações é que o FUNDEF¹⁷ tem suprido com eficácia o estado do RS, confirmando o crescimento no número de matrículas no Ensino Fundamental, além do que as transferências constitucionais da União para a área garantem a manutenção do Ensino Médio e Superior. O RS ocupa o 1º lugar em população alfabetizada. O governo estadual também tem aplicado o percentual destinado das receitas estaduais para a educação¹⁸.

No entanto, para efeito comparativo, pode-se reforçar a tendência de crescimento das transferências constitucionais, ao passo que o valor efetivamente pago dos valores alocados através de emenda de bancada para a Região Sul vem decrescendo anualmente. Todavia, ocorreu uma exceção no orçamento de 2001, registrando leve acréscimo na liberação de recursos aos estados de SC e PR, mas significativo

¹⁷ Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), instituído através da EC 14/96, foi implementado a partir de 1998. A emenda determinou que 60% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (Art. 212, CF/88) fossem gerenciados pelo fundo, centralizado em cada estado e repartido proporcionalmente entre os municípios, de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental. O fundo também destina 60% dos recursos totais para a remuneração dos professores do Ensino Fundamental.

¹⁸ A CF de 1988 determinou a vinculação de 18% das receitas da União e 25% da receita de impostos e transferências da União para os estados e municípios para a Educação. A constituição estadual do RS determina a aplicação de 35% das receitas estaduais e municipais para o setor educacional.

aporte de recursos liberados para o estado do RS, concentrados na área de Saúde. No período estudado, o valor agregado liberado das emendas de bancada representou 11% dos recursos do repasse constitucional ao estado do RS, 4,8% dos recursos ao estado do PR e apenas 1,8% dos recursos ao estado de SC.

4. As emendas das bancadas da região Sul - o RS em foco

Corroborando com os estudos que apontam para a preponderância do Executivo federal na iniciativa legislativa e em matéria orçamentária, percebe-se que o legislativo federal apóia quase que integralmente a proposta do executivo com relação à determinação de onde e como realizar o gasto público, ficando assim sua iniciativa restrita a adequar a proposta do projeto de lei orçamentário, ora redistribuindo os recursos de forma a atender com maior propriedade o investimento, ora encaminhando uma proposta alternativa muito próxima da original. Se a opção for distante da proposta inicial, há um longo caminho a percorrer, porque o governo federal “precisa primeiro estar convicto” que aquele investimento proposto pela bancada realmente soluciona, ameniza a carência daquela área¹⁹ nas localidades a serem beneficiadas.

Assim, o paradigma do investimento público federal se relaciona à tese do incrementalismo/decrementalismo²⁰, pois os recursos cada vez mais escassos impõem que estes *não fiquem sujeitos a esquemas cartoriais que impeçam a sua melhor alocação, segundo as demandas do interesse público*²¹. O que se evidencia é que o Executivo vem adotando a prática de investir em uma área ou região a cada exercício, sendo possível uma aproximação ao sistema de rodízio.

Portanto, o que é efetivamente liberado pelo Executivo segue, sem necessariamente ter este ordenamento: (a) a viabilidade de fazer o investimento; (b) o investimento causar certa visibilidade; (c) estar entre as prioridades da agenda do executivo federal; e (d) satisfazer aos interesses da coalizão governista.

Às possibilidades de retorno juntam-se à viabilidade e à visibilidade da obra, principalmente se esta for contemplar o desenvolvimento econômico do estado e região. Esses dois aspectos indicam a prioridade, mesmo que a obra esteja localizada em um estado em que o governo estadual faz oposição ao governo federal. Na verdade, no período estudado, o governo federal contou com uma oposição quase irrelevante, principalmente no Congresso Nacional. Se levados em consideração os 26 estados da Federação e o DF, 20 estados davam a possibilidade de manutenção tranqüila do presidencialismo de

¹⁹ Palavras proferidas por técnico da área do Orçamento da COFF/CD.

²⁰ Wildawsky (1988). Ver também Pardini e Amaral (1999).

coalizão²². Neste caso, o que conta é que o desenvolvimento da economia regional também é uma fonte de receitas para o governo federal. Portanto, a *rationale* do Executivo federal em implementar o investimento se mobiliza em direção a aumentar o caixa do Tesouro.

As emendas de bancada foram em número de 10 para cada exercício estudado, e este número se manteve fixo no período 1996-2001. Apesar disso, ao proceder à análise das atas de aprovação das emendas de bancadas arquivadas na CMO, constou no período de 1997 a 2001 a indicação de mais cinco emendas – *emendas de indicação* – ao relator geral, o qual poderia ajustar ao orçamento, de acordo com a sua prerrogativa de promover ajustes e consertos em emendas mal-formuladas ou em desacordo com o PPA e LDO. Este *plus* de emendas concedidas realmente significou uma forma de driblar o número limitado das emendas para os estados de maior bancada, e também de retirar do relator geral o arbítrio de decidir onde e em que se aplicarem recursos ao proceder aos referidos ajustes. Sendo assim, as emendas das Relatorias não seriam apenas “ajustes” realizados na LOA por erros e omissões do Executivo²³, mas um recurso normativo importante para a dimensão da distribuição dos recursos regionais²⁴. Portanto, a *expertise* técnica e política foram coadjuvantes no sucesso destes pleitos. De outro modo, mesmo com a prerrogativa do Relator, estas emendas não tiveram implementação diferente das emendas de bancada, fato já exposto por Figueiredo e Limongi (2002).

Anualmente as emendas são definidas de acordo com as prioridades das diretrizes ditadas pela LDO e pelas demandas a serem atendidas pela bancada. Estas demandas são dos próprios parlamentares, do governo estadual e das entidades/interesses representativos da sociedade. Ainda a aprovação das emendas é acompanhada de perto pela liderança partidária²⁵ da base governista nacional e estadual, nesse processo que se inicia com o acolhimento de emendas, audiências públicas, geralmente em Brasília ou no próprio estado e só depois culmina com a aprovação na CMO e em plenário, nas duas casas congressuais em votações separadas. No caso do RS, é um processo que demanda alcançar o consenso para atender alguns das dezenas de pleitos em apenas 10 emendas. A saída tem sido abrigar

²¹ Sanches (2002: 36)

²² No período 1995-98 a região Sul somente contava com a oposição no governo subnacional do PR (PDT), pois a bancada era situacionista em maioria. No período 1999-2002, o RS representava a oposição no governo subnacional (PT) e uma oposição a se considerar na bancada federal.

²³ Rocha (1997)

²⁴ No caso das bancadas do Sul, a alocação de recursos destas cinco emendas destinavam-se a projetos que demandavam continuidade por vários períodos e obras que beneficiariam uma extensa área geográfica ou econômica, como o Corredor do Mercosul (rodovias), comum aos três estados; ao Aeroporto Internacional Salgado Filho (Porto Alegre) e obras nas Universidades Federais.

²⁵ O mesmo Colégio de Líderes que atua na Câmara federal e Senado. Ver em Rocha, 1997, e em Bezerra, 1999.

os diversos pleitos em emendas “guarda-chuva”²⁶ e manter o consenso para a aprovação de emendas que necessitam de continuidade em suas obras.

QUADRO 4 – EMENDAS DAS BANCADAS DA REGIÃO SUL – 1996-2001²⁷

REGIÃO/ESTADOS		1996		1997		1998		1999		2000		2001	
		R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A	R\$	%/ A
SUL	A	168,3	60,72	241,5	75,6	279,8	58,9	228,8	31,95	412,7	24,73	931,1	46,31
Rio Grande	EB	33,7		86,9		100,4		136,7		154,6		175	
do Sul	A	95,9	76,66	144,6	88,6	137,3	77,48	120,5	45,01	145,8	36,87	535	64,46
Paraná	EB	30,9		47		65,4		73		119,5		155,4	
	A	31,4	17,2	44,9	39,23	66,3	51,88	48,5	21,59	139,2	8,45	182,2	12,51
Santa	EB	52,6		48,6		70,3		61,3		119,3		199,6	
Catarina	A	41	47,05	52	70,53	76,2	30,36	59,8	9,41	127,7	28,61	213,6	22,43

Fonte: Orçamento da União: Execução Orçamentária das Emendas –1996-2001

A - Recurso autorizado pelo Executivo – em R\$ milhões

%/A - % Executado sobre o recurso autorizado

EB - Emenda de bancada – Recurso aprovado pela bancada – R\$ milhões

QUADRO 5 - RECURSOS IMPLEMENTADOS DAS EMENDAS DE BANCADAS – ORÇAMENTOS 1996-2001

R\$ milhões							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
SUL	98,1	182,3	163,7	70,2	102,1	437	1.053
RS	73,5	128,1	106,3	54,2	53,7	366,4	782,2
PR	5,4	17,6	34,3	10,4	11,7	22,7	102,1
SC	19,2	36,6	23,1	5,6	36,7	47,9	169,1

Fonte: Orçamento da União: Execução Orçamentária das Emendas –1996-2001

²⁶ Explicação de Pompeo de Matos (PDT/RS), Coordenador da bancada em 2001, em entrevista privada. A emenda guarda-chuva destina recursos para a área da Saúde ou para Saneamento, por exemplo. Somente no momento da liberação do recursos é que serão decididos os locais de aplicação, momento em que cabe a interferência individual de cada parlamentar.

²⁷ Ver Anexo I – Tabelas 1 a 7

Há uma diferença significativa com relação ao tratamento dispensado às três bancadas no momento da implementação do investimento. De acordo com os Quadros 4 e 5, a bancada catarinense aprovou no mesmo período R\$ 551,5 milhões em recursos e recebeu apenas R\$ 169,1 milhões. Com o Paraná, o tratamento foi similar, pois a bancada aprovou R\$ 491,1 milhões em recursos e recebeu R\$ 102,4 milhões²⁸. Único alento para esta situação é que o valor a ser liquidado, inscrito em Restos a Pagar, tem alguma garantia da execução para o próximo ou próximos exercícios. Mas o que se observou através da análise dos relatórios de Restos a Pagar referentes a este período é que o montante de valores inscritos não parava de crescer em 2002.

Entretanto, numa sequência de normatizações²⁹ em 2002 e 2003, os recursos alocados e inscritos em Restos a Pagar dos exercícios anteriores e não processados até o exercício de 2002 seriam extintos. Sendo assim, esse montante parou de crescer em 2003. Mas a prerrogativa de encaminhar a liquidação dos *investimentos* através de inscrição em Restos a Pagar foi bastante utilizada, o que chegou a representar 63% acima do valor total de recursos investidos em 2002 no país (R\$7,5 bilhões contra R\$4,6 bilhões)³⁰. A descaracterização do orçamento anual começou a ocorrer a partir do exercício de 1999, conjuntamente com a crise econômica que atingiu os mercados mundiais e o Brasil.

De acordo com análise empreendida sobre os programas de investimentos com recursos alocados das emendas de bancada dos três estados do Sul e inscritos em Restos a Pagar no orçamento de 2001, estes foram pagos em valores próximos àqueles processados (valores liquidados), embora em relação ao pedido inicial da bancada a implementação ficou muito aquém.

Analisando as emendas de bancada para o RS e da região Sul, constatamos que o estado é o que apresenta maior população e maior PIB *per capita*, ainda assim foi contemplado com um volume maior de recursos em relação ao Paraná e Santa Catarina. O que resta analisar é em que condições se deu esta distribuição, o que proporcionou maior investimento para o RS e, ainda, quais forças políticas foram determinantes para esse resultado bastante positivo no RS. Em função da bancada federal gaúcha contar com um número relevante de parlamentares do PT e do PDT, surpreende o desempenho positivo alcançado por este estado em relação a SC e PR na liberação de recursos orçamentários provenientes de emendas, pois é necessário ressaltar que as bancadas de SC e PR eram proporcionalmente mais governistas que a do RS. Em estudos anteriores³¹, com relação à liberação de recursos de emendas

²⁸ O Executivo autorizou um volume de recursos superior ao pedido das bancadas do PR e SC nesse período. PR, R\$512,5 milhões e SC, R\$570,3 milhões. Apenas o desembolso foi bem inferior ao que foi liberado para o RS.

²⁹ Ver Estudos e Notas Técnicas/COFF– Estudo de Restos a pagar – Inscrição, Execução e Cancelamentos – março/2003. Decretos nºs 4.202, 4305, 4.450, 4.526, 4.561/2002 e 4.594/2003

³⁰ Estudos e Notas Técnicas/COFF– Estudo de Restos a pagar – Inscrição, Execução e Cancelamentos – março/2003, p.11.

³¹ Souza, Celina (2001), Pereira e Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (2001, 2002)

individuais, ficou provado que o Executivo liberou uma fatia maior de recursos para os integrantes da ala governista, não necessariamente para os parlamentares do partido do Presidente (PSDB).

Para o Paraná, a alegação do Coordenador da Bancada³² sobre o fato de as emendas não serem implementadas concorre a ausência de pressão política por parte do governo subnacional³³ e o intenso dissenso da bancada. Bancada esta que popularizou as “rachadinhas³⁴”, dada a dimensão do conflito que impera entre os seus parlamentares, que preferem cuidar individualmente das emendas em vez de recorrerem à cooperação.

Dos três estados da região Sul, o RS é o que obteve maior percentual de implementação dos recursos alocados via emendas de bancada no período 1996-2001. Comparando com os recursos aprovados pela bancada do PR, o RS tem uma margem de execução significativamente superior a este estado – o ganho fica em torno de 40%. Em relação às emendas de bancada de SC, os índices de execução para o RS ainda são superiores, mas a diferença é menos significativa (30%). No período estudado, o RS (Quadro 4, p.13) obteve uma média de implementação dos recursos provenientes de emendas de bancada de 64,85%, enquanto o Paraná obteve para o mesmo período apenas 25,14%. Santa Catarina ficou com uma implementação média de 34,73%.

O RS difere dos outros dois estados do Sul na escolha das áreas que são escolhidas para a aprovação dos recursos. Houve concentração em áreas específicas como Transporte e Saúde. Nessas áreas de concentração os recursos são superiores em relação a todas as áreas escolhidas pela bancada dos estados do PR e SC. Em todo o período estudado, a bancada gaúcha aprovou recursos para a agricultura, embora os valores não sejam relevantes. Portanto, o sucesso desta área na economia do estado não tem correspondência com os recursos orçamentários federais.

A preocupação da bancada do RS tem sido, quase que exclusivamente, a de assegurar recursos orçamentários da União para o crescimento, expansão do transporte urbano metropolitano e para a construção de trechos inacabados das rodovias federais gaúchas. No agregado do período, a bancada aprovou recursos na ordem de R\$370,4 milhões para a área de Transporte. Comparando o pedido da bancada com o que foi efetivamente implementado nesses seis anos, o RS recebeu 102% do que foi alocado via bancada (R\$377,3 milhões).

Parte maciça dos recursos destinados à área de Transporte foram usados para a expansão do *Trensurb*, trecho Sapucaia do Sul –São Leopoldo, projeto este que teve execução no período 1996-2000. Recursos

³² Dep. José Carlos Borba, Coordenador de Bancada em 2001.

³³ Referência ao governador Jaime Lerner, eleito pelo PDT em 1994. É reeleito em 1998, agora pelo PFL.

³⁴ No bolo orçamentário das emendas de bancada, cada parlamentar se mobiliza a atender pleitos para sua área delimitada de *constituencies*.

bem menores, em torno de R\$99 milhões, foram empregados para a construção e expansão de trechos de rodovias federais³⁵ (BRs) gaúchas nesse período.

Diferente do que ocorre com as rodovias estaduais³⁶, a eliminação de pontos críticos³⁷ e a manutenção de trechos rodoviários federais no período foi o projeto/atividade que menos recebeu recursos na *função Transporte*. A bancada gaúcha praticamente não se deteve nessa demanda, pois os recursos destinados à manutenção foram irrisórios e, inclusive, no período 1999-2002, o governo do RS devolveu à União a responsabilidade por manutenção das rodovias federais em território gaúcho³⁸. O resultado é que muitos trechos de rodovias federais se tornaram intransitáveis neste período. A manutenção teria um custo unitário por Km em torno de R\$130mil³⁹.

Apesar da menor preocupação da bancada em manter as rodovias federais em boas condições de trafegabilidade, o apoio à ampliação dos molhes do Porto de Rio Grande no período foi expressivo. A bancada garantiu recursos para a ampliação durante quatro anos(LOA 1996/99). Boa parte da safra gaúcha e dos produtos manufaturados são escoados para o exterior e demais estados brasileiros através desse porto.

Em 1996 e 1997, a União destinou ao RS recursos significativos, além do aprovado pela bancada (RS, R\$ 66 milhões e R\$60,5 milhões, respectivamente). A região Sul em 1997 foi, em termos globais da execução orçamentária para a função Transporte, a melhor aquinhoadada em recursos⁴⁰. Em 1998, as obras executadas no estado foram de R\$86,1milhões, enquanto a bancada aprovou recursos na ordem de R\$60,7milhões.

Reação inversa ao período 96/98 vem ocorrendo desde 1999, quando houve um decréscimo considerável, inclusive com cortes acentuados nos recursos previstos pela bancada e tratamento similar na implementação das obras em todas as áreas priorizadas pela bancada. Em 1999/2000, além do contingenciamento realizado pelo Executivo, ainda os recursos liberados minaram. Do patamar anterior em torno de 80%, em média, caíram para 53% em 1999 e para 49% em 2000. Em 2001, onde se verifica um queda brusca no investimento governamental por conta do cenário econômico brasileiro e mundial,

³⁵ De acordo com cálculo do Ministério dos Transportes (Lei n.9.995, de 25/07/2000), tendo por base a construção de trechos rodoviários no Corredor do Mercosul, com estes recursos seria possível construir 258km de estradas.

³⁶ As rodovias estaduais no RS têm várias praças de pedágio cedidas a setor privado para exploração e manutenção.

³⁷ Obras para a redução da probabilidade de acidentes rodoviários em locais em que o número de mortes e lesões físicas humanas e danos materiais a veículos e cargas foi comprovado. O Estudo n. 04/99 da COFF/CD – Setor de Infra-Estrutura aponta que uma passarela requer um investimento de apenas R\$30 mil, o que reduziria as estatísticas de acidentes rodoviários.

³⁸ O governo do RS aponta um déficit em suas contas e cobra da União a devolução de R\$900 milhões aplicados na manutenção de rodovias federais.

³⁹ Lei n. 9995/2000.

⁴⁰ Segundo Estudo n.04/99-COFF-CD.

houve cortes significativos no orçamento e o RS obteve apenas 7,9% dos recursos em emendas de bancada liberados para área de transporte.

Situação semelhante, tendendo para pior, ocorreu com os estados do PR e SC, que viram negligenciadas por parte do Executivo as demandas atendidas nas emendas de bancada em várias áreas: no PR, para a área da Saúde (1999 e 2000), Agricultura (2000 e 2001), Habitação (1998 e 2001) e Assistência social (1999 e 2001). Em SC, nas áreas da Habitação (1999 e 2001), Saneamento (1999), Educação (1997), Assistência Social (2001), Urbanismo (2001) e Gestão Ambiental (2001)⁴¹. Única intervenção garantida das bancadas do PR e SC foi com relação ao setor de transporte.

A liberação de recursos das emendas de bancada decorre de vários fatores, alguns bem plausíveis, como a necessidade de contrapartida⁴² de recursos pelo estado, município beneficiado; e o cumprimento de todas as etapas que precedem e viabilizam a implementação de uma obra. O cenário de crise a partir de 1999 repercutiu diretamente no investimento federal, que se retraiu bruscamente. Mas os fatores imensuráveis se reportam a lealdades políticas, favorecimento na construção de carreira política para o detentor de cargo no Executivo, influência do governo subnacional e à cooperação incontestada da bancada.

Embora a liberação das emendas para o RS em 2001 tenha ficado acima dos 50%, atingindo o índice de 68,46%, houve uma mudança estratégica na priorização do social em detrimento do econômico, pois a área que foi priorizada com investimento maciço foi a Saúde, recebendo 89,31% dos recursos autorizados (R\$361milhões)⁴³. A maior parte desse recurso foi para o atendimento de pacientes do SUS⁴⁴ nas unidades ambulatoriais e hospitalares do RS.

Mas a liberação maciça de recursos ao SUS é prevista constitucionalmente⁴⁵. No entanto, a liberação através das emendas de bancada do RS foi um recurso usado pela bancada para pressionar o aumento no teto do dispêndio do SUS para o estado. Somente foi “puxada” a dotação já existente para as emendas, propondo o aumento, que foi contemplado, mas praticamente só este pleito⁴⁶ obteve liberação, ficando os demais praticamente sem contemplação. Decorre daí que o “sucesso” frente aos outros dois estados até 2000 se revela em “fracasso” na liberação de recursos em 2001. A *expertise* política, embora

⁴¹ Ver Tabelas 2, 4 a 6 no Anexo I.

⁴² LDO 2001, D.OU. 26/07/2000 – A contrapartida será de 10% a 40% para os estados. Nas localidades em áreas assistidas pela SUDENE, SUDAM e na região Centro-Oeste, será de 10 a 20%. SUDAM e SUDENE foram extintas em 2001, mas prevaleceu a regra.

⁴³ A bancada aprova recursos para a Saúde (R\$47,6 milhões) e a União autoriza o desembolso de R\$404,4 milhões (9 vezes superior à emenda), sendo executado no exercício de 2001, 89,31% deste valor.

⁴⁴ O SUS (Sistema Único de Saúde) cobre os 497 municípios gaúchos. (Revista Isto É, 2002). As áreas que foram priorizadas para investimento pelo governo gaúcho foram a educação e a saúde.

⁴⁵ Aplicação obrigatória do valor alocado após aprovação da EC 29/ 2000.

⁴⁶ Explicações de técnicos da Secretaria de Planejamento do RS – 2002.

vitoriosa frente à proposta inicial do Executivo para a saúde, se revelou contra a bancada, pois os demais pleitos ficaram sem liberação.

A ingerência do governo estadual e municipal do RS sobre os recursos provenientes das emendas do legislativo federal foi pouco significativa nesse período, haja vista a intervenção direta da União (Tabela 1).

Tabela 1 – Investimentos (Gnd 4) no RS – R\$milhões – 2001

Modalidade de Aplicação	Recurso Autorizado	Recurso Pago	% pago sobre o Autorizado
90 -União	313,6	101,7	32,45
30 - Estados	29,7	3,6	12,22
40 - Municípios	135,4	4,7	3,48
Total	478,7	110	22,97

Fonte: Orçamento da União/2001

Em 2001, de acordo com a análise realizada sobre a modalidade de aplicação dos recursos, o RS alocou – das transferências destinadas aos estados e DF (30), da transferência aos municípios (40) e da aplicação direta da União (90) – R\$ 2,563 bilhões em recursos autorizados, sendo que os valores implementados ficaram em R\$ 2,136 bilhões, em torno de 83% do montante total. Registro importante é com relação aos recursos que a União aplicou diretamente no estado em 2001: R\$ 1,460 bilhão⁴⁷. Apesar disso, como vemos na tabela acima, os recursos em investimentos autorizados somam R\$478,7 milhões, em torno de 18% dos recursos destinados ao estado e municípios. Mas a efetiva implementação ficou em R\$ 110 milhões, apenas 22,97% do que foi aprovado.

5. A questão político-partidária

A composição das bancadas do Sul e a distribuição partidária no Congresso Nacional serão objeto de análise no que se refere ao peso da região na distribuição de poder nacional. Após esta análise, procuro

⁴⁷ Pessoal e Encargos Sociais: R\$853, 5milhões; Outras Despesas Correntes: R\$502,1 milhões; Investimentos: R\$ 101,7milhões; Inversões Financeiras: R\$3,4 milhões. – Fonte: Orçamento da União – 2001Despesas por Gnd

localizar quais as ações em políticas públicas, que tipo de demanda a bancada do RS tem procurado atender através de sua participação no processo orçamentário.

Dos três estados do Sul, dois estão entre as bancadas de maior magnitude eleitoral – PR (30) e RS (31) e mais três senadores cada um deles – concorrendo ainda com a BA, RJ, SP e MG. SC (16) está entre os distritos eleitorais de magnitude intermediária. Os três estados do Sul possuem 14,79% da população⁴⁸, representam 15,78% do eleitorado, porquanto detêm 15,01% do poder nacional⁴⁹. Como se observa, há uma leve discrepância para menor na representação proporcional, o que indicaria que a região está sub-representada na Câmara federal. Somando-se à representação no Senado, a região teria 14,48% da representação no Congresso Nacional, mesma representação conferida à região Norte, embora esta represente 6,36% do eleitorado e 7,58% da população do país⁵⁰.

Contando com uma bancada de estados desenvolvidos econômica e socialmente, observa-se que as ações relacionadas às emendas de bancada têm sido continuadas, demonstrando preocupação pelo desenvolvimento econômico como prioridade, embora com algum engajamento na questão social.

A reação em cadeia que se operou na eleição de 1994 no país – em função da primeira eleição simultânea para o legislativos estaduais e federal e para Presidência da República – que garantiu à coalizão presidencial vencedora maioria no Congresso Nacional, atingiu os estados do Sul, particularmente SC e o PR. Os partidos que tiveram maior sucesso eleitoral e assentos na Câmara foram PSDB/PFL/PPB⁵¹, partidos que compuseram a coalizão presidencial. No RS, em função do PT ocupar a prefeitura de Porto Alegre desde 1988 e ainda ter lançado candidato ao governo do estado – que polarizou com o PMDB – o sucesso da coalizão presidencial ficou menos evidente. Neste pleito, o PT do RS ainda ajudou a consolidar o sucesso eleitoral do partido no Congresso Nacional. O quadro a seguir mostra a distribuição de força política e representativa de cada partido na Câmara federal, considerando as eleições legislativas de 1994 e 1998.

⁴⁸ Censo 2000, IBGE.

⁴⁹ Ver em Tavares (1998:99)

⁵⁰ Eleitorado de 1998 – TSE e Censo 2000- IBGE

⁵¹ PMDB e PPB se aliaram à base governista somente após a eleição.

QUADRO 6 – ELEIÇÕES 1994 E 1998
DISTRIBUIÇÃO DA FORÇA POLÍTICA DOS PARTIDOS DO SUL (%) NA CÂMARA FEDERAL

Partido	1994				1998			
	RS	SC	PR	Sul	RS	SC	PR	Sul
PMDB	25,8	31,3	13,3	22,1	22,6	25,0	13,3	19,5
PSDB	6,5		3,3	3,9	6,5	6,3	16,7	10,4
PFL	3,2	18,8	20,0	13,0	3,2	18,8	20,0	13,0
PP	-	-	20,0	7,8	-	-	-	-
PPR/ PPB	19,4	25,0	6,7	15,6	16,1	25,0	16,7	18,2
PT	22,6	12,5	10,0	15,6	25,8	12,5	10,0	16,9
PTB	6,5		13,3	7,8	9,7		20,0	11,7
PDT	16,1	12,5	10,0	13,0	12,9	12,5	3,3	9,1
PSB					3,2			1,3
PC do B			3,3	1,3				
Total	100	100	99,9	100	100	100	100	100

Fonte: Nicolau, Jairo (Dados Eleitorais do Brasil (1982-1996) p. 83
Dados Eleitorais do Brasil (1982-1998) - IUPERJ

Enquanto no PR a distribuição de cadeiras se deu entre 9 partidos na eleição de 1994, SC distribuiu sua força política no legislativo federal entre 5 partidos⁵². Com dois partidos a menos que o PR, portanto menos fragmentado, o RS ocupa o legislativo federal em 1995 com o número de 7 partidos efetivos.

O diferencial para o RS é que a clivagem ideológica da bancada é bem mais heterogênea, pois embora a base governista ainda seja maioria, a força política do PT e PDT⁵³ (38,7%) – partidos de oposição – garantiram alteridade política e representativa, o que se pode constatar em alguns resultados na ação política

⁵² Os partidos da base governista obtêm 75% das cadeiras nessa eleição, enquanto no PR é de 76%.

encaminhada pela bancada gaúcha. Por exemplo, o investimento maciço de recursos para a expansão do trem metropolitano melhora as condições de vida dos trabalhadores e estudantes e ainda promove a integração, via transporte urbano, de comunidades de áreas metropolitanas vizinhas. As ações políticas que indicam a preocupação com a população de áreas urbanas revela a preocupação dos partidos de esquerda, que geralmente obtêm maiores taxas de sucesso eleitoral na área urbana. A Agricultura, outra prioridade na ação da bancada gaúcha, indica a preocupação dos partidos da base governista – ditos conservadores e tradicionais⁵⁴ - com o incremento econômico na área rural. A própria ação de modificar a proposta do teto para o SUS no estado revela outra preocupação que teve a interferência direta de membros oposicionistas.

A distribuição de forças apontada pelas eleições de 1998 indica mudanças pouco significativas no RS e em SC, porquanto há um fortalecimento da base governista no PR, com o ganho significativo de assentos na Câmara federal por parte do PSDB e do PTB, e perda acentuada para o PDT. Fato notório também é que nesta legislatura (1999-2002), PR e RS passam a contar com mais senadores pela oposição⁵⁵. O PR reduz o número de partidos na Câmara federal para 7, SC cresce para 6, e o RS cresce para 8 partidos, reforçando a oposição, que passa a contar com 41,9% dos votos da bancada gaúcha. Em 1998, o PT/PSB/PCdoB e PDT, no segundo turno, ganham a eleição para o governo do estado; numa vitória “apertada” contra o PMDB/PSDB e demais partidos de centro-direita que se uniram no segundo turno. No Paraná, o governador reeleito agora é do PFL, e em SC quem ganha o governo do estado é o PPB.

Considerações Finais

⁵³ Em 1990, no RS, o PT ocupava 12,9% das cadeiras e o PDT, 22,6%. Enquanto isso o PMDB ocupava 29%, contra 29% do PDS/PPR.

⁵⁴ Segundo Meneguelo, Power e Mainwaring(2000)

⁵⁵ No RS a senadora Emília Fernandes troca o PDT pelo PT e José Fogaça troca o PMDB pelo PPS. No PR, o senador eleito pelo PSDB vai para o PDT. Em 1998, nenhum assento da oposição para o Senado, nos três estados, foi garantido através do resultado do pleito eleitoral.

Duas conclusões são passíveis de afirmação ao se analisar o investimento público federal na região Sul e particularmente no RS decorrente da intervenção do Legislativo: (a) reforça-se aqui a idéia de que o orçamento autorizativo reduz em muito a eficácia na participação do legislativo federal no processo orçamentário, além de estar restrita sua participação a algumas áreas como Investimentos e Despesas Correntes (Custeio); (b) naquelas áreas em que seria possível participar efetivamente, os cortes são dos mais significativos. Basta destacar o contingenciamento ocorrido nos orçamentos de 1999 e 2000 com relação à Habitação e Saneamento básico – áreas que vieram a ser atendidas muito parcialmente através da inscrição em Restos a Pagar nos próximos exercícios.

Todavia, outros destaques são necessários para se entender a real participação das bancadas dos estados do Sul na definição dos recursos alocados via emendas: (a) a maior parte dos recursos em investimentos está concentrada, particularmente, na região Sul, junto à aplicação direta da União – o que delimita a possibilidade de haver vinculação direta com o governo estadual e governo municipal, e assim aumentar o capital político individual dos parlamentares. Bem mais para os que estão na oposição, que, apesar disso, precisaram garantir a aplicação de recursos no estado; (b) o fato de que a efetiva liberação do recurso envolve as instâncias governamentais do estado e municípios, seja para efetuar a contrapartida no investimento, seja para desenvolver o projeto e torná-lo viável aos olhos do executivo federal; (c) a sobrecarga a que estão sujeitos os parlamentares para realmente verem seus pleitos atendidos, pois exige-se muito que o legislador tenha *expertise* técnica e política para acompanhar a questão orçamentária.

O que se argumenta, especialmente para o RS, é que as emendas de bancada garantem a intervenção legislativa federal, redesenhando o papel da representação política federativa, que busca carrear recursos ao gerenciamento de programas específicos, geralmente na área urbana e metropolitana e ainda consolidando a implantação de projetos, como foi o caso da implementação de algum tipo de gestão do SUS em todos os municípios do RS. Portanto, políticas de integração e de desenvolvimento econômico e social, como a expansão do trem metropolitano (Trensurb) e de trechos rodoviários, bem como a preocupação em estender a toda a população os serviços de saúde via o Sistema Único de Saúde (SUS) foram as demandas prioritárias a serem atendidas no período pela bancada rio-grandense. Evidencia-se que o interesse pelo bem público está presente em qualquer um destes pleitos.

No entanto, o resultado positivo da implementação de emendas no RS se relacionou diretamente ao fato de o estado ser altamente produtivo e ser um exportador de ponta – como são os estados de São Paulo e Rio de Janeiro – e dada a ótica do governo federal de investir em áreas em que a estrutura para o desenvolvimento se mostre sustentável, e assim traga algum retorno financeiro. O fato de o estado representar também uma oposição a se considerar ao governo de coalizão federal foi desconsiderado na maior parte da execução orçamentária das emendas dos orçamentos de 1996 a 2001.

Referências Bibliográficas

- BEZERRA, Marcos Otávio.(1999), *Em Nome das Bases: Política, Favores e Dependência Pessoal*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS – Consultoria de Orçamento e Fiscalização – *Transferências Constitucionais On-Line* – 1997-2001
- CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA, Câmara dos Deputados, *Estudos e Notas Técnicas*, Brasília,DF
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2001), Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos. *Revista Insight Inteligência*.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando (2002), Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, 45(2), pp-303-344
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – Secretaria de Planejamento.
- IBGE – Contas Regionais –2000 – Dados do PIB e PIB *per capita*.
- IBGE – Censo 1991 e Censo 2000
- INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS – IPEA-PNDU - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2000.
- KUGELMAS, Eduardo. (2001), A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil. *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. Série Debates, 1(22): Konrad-Adenauer.
- LIMONGI, Fernando. (1994), O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. *Bib*, n. 37, pp 3- 38.
- MAINWARING, Scott, MENEGUELLO Rachel, POWER, Timoty. (2000), *Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra.
- NICOLAU, Jairo M. (1998), *Dados Eleitorais do Brasil (1982-96)*. Rio de Janeiro: Editora Revan/IUPERJ/UCAM.
- ORÇAMENTO DA UNIÃO – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS EMENDAS – (1996-2001) Banco de Dados
- PARDINI, Daniel Jardim, AMARAL, Hudson Fernandes. (1999), A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 50(2), abr.,jun.

- PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2002), Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, 45(2), pp. 265-301.
- ROCHA, Paulo E.N.de Moura.(1997), Congresso Nacional e Orçamento Público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário ampliado. Brasília: UnB, Dissertação de Mestrado do ICPRI.
- SAMUELS, David J. (2002), *Ambassadors of the States: Political Ambition, Federalism, and Congressional Politics in Brazil*. University of Minnesota: Forthcoming, Cambridge University Press
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. (2002), Fundos Federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública*. São Paulo: FGV
- SOUZA, Celina.(2001a), Federalismo e descentralização na Constituição de 1988; processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, 44 (3).
- SOUZA, Celina. (2001b), Federalismo e Gasto Social no Brasil: tensões e tendências: *Lua Nova*, n. 52.
- SOUZA, Celina. (2001c). *Federalismo e Conflitos Distributivos: A Disputa por Recursos Orçamentários Federais* . CEBRAP, mimeo.
- SOUZA, Celina. (2001d), Instituições Políticas Estaduais: Democratização, Federalismo e Descentralização. *Anpocs*.
- TAVARES, José Antônio Giusti. (1998), *Reforma Política e Retrocesso Democrático*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- WILDAWSKY (1988), Aaron. *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston: Scott, Foreman & Co.