



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Mestrado Profissional em Administração Pública (MPA)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

RAFAEL ROCHA PARENTE

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA OFERTA DE ÁGUA**

Brasília – DF, 2014

RAFAEL ROCHA PARENTE

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA OFERTA DE ÁGUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública – Ênfase em Orçamento.

Orientadora: Professora Doutora Suylan de Almeida Midlej e Silva

Brasília – DF, 2014

RAFAEL ROCHA PARENTE

**EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA OFERTA DE ÁGUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública – Ênfase em Orçamento.

Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Professora-Orientadora

Dr. João Henrique Pederiva
Professor-Examinador

Dra. Suely Vaz Guimarães de Araújo
Professora-Examinadora

Data da banca: 29 de agosto de 2014.

AGRADECIMENTOS

Ao meu filho Guilherme, por ser a motivação da minha busca por crescimento e melhora.

À minha esposa Gabriella, companheira e incentivadora ao longo de todo o processo.

Aos meus pais Marilene e Maurílio, pelo apoio incondicional em toda minha formação.

À Professora Suylan, pela orientação e paciência durante a realização deste trabalho.

Aos professores do PPGA, pelos ensinamentos, dedicação e exemplo.

Aos colegas do PPGA, pelo companheirismo, amizade e apoio.

Ao colega Amilton, pela lição de vida e exemplo.

À Secretaria de Orçamento Federal, pela oportunidade.

Aos colegas da Secretaria-Adjunta de Assuntos Fiscais, André, Cláudio, George, Glauber, Marco Antônio, Maurício e Ugo, pela compreensão e incentivo.

RESUMO

Esta dissertação investiga a relação existente entre os Poderes Executivo e Legislativo na alocação dos recursos governamentais destinados ao Programa Oferta de Água do Plano Plurianual - PPA 2012-2015. Trata-se de pesquisa qualitativa em que foi realizado estudo de caso. A utilização do método qualitativo justifica-se por ser forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social complexo. A metodologia utilizada teve como objetivo verificar se o padrão de atuação descrito na literatura se aplica ao caso específico da interação entre Executivo e Legislativo na alocação e execução orçamentária do programa governamental. O estudo abarca o período referente à criação do Programa Oferta de Água, em 2012, a partir do Plano Plurianual 2012-2015, até a publicação da Lei Orçamentária para 2014. Foram analisados normativos, estudos e auditorias que versam sobre o programa. Além disso, o trabalho debruçou-se sobre o tipo e o conteúdo das emendas parlamentares incidentes sobre o programa. A pesquisa abrange a realização de 10 entrevistas semiestruturadas junto aos responsáveis pelo programa e pela elaboração, execução e acompanhamento da lei orçamentária nos Poderes Executivo e Legislativo. A análise da alocação e da execução orçamentária levou à discussão detalhada sobre os conflitos e ajustes entre os dois Poderes. Nesse sentido, a pesquisa demonstrou as implicações decorrentes do arranjo institucional do processo orçamentário no desenrolar do programa Oferta de Água. Constatou-se que as emendas parlamentares individuais destinadas ao Oferta de Água podem ser enquadradas no conceito do *Pork Barrel*. Todavia, tais emendas tem importância limitada frente aos demais aspectos da atuação parlamentar. Dessa maneira, de forma geral, verificou-se que as agenda dos dois poderes, para o caso específico do programa são complementares.

Palavras-Chave: Executivo, Legislativo, Orçamento, Políticas Públicas, Oferta de Água.

ABSTRACT

The study investigates the relationship between the Executive and the Legislative Powers in the allocation of governmental resources on the Program Oferta de Água, included in the Multiannual Plan - PPA 2012-2015. This case study uses qualitative methodology, appropriate form to understand the nature of a complex social phenomenon. The objective was to verify if the patterns of action described by the literature apply to the specific case of the governmental program. The study covers the period initiated with the PPA law, 2012, until the publication of the federal budget law for the year 2014. Laws, regulations, studies and audits concerning the program were analyzed. Furthermore, the work analyzed the type and the contents of the parliamentary amendments related to the program. In-depth interviews were carried out with 10 members of the governmental staff, located in the Executive and Legislative Powers, responsible for the program and for the elaboration, execution and monitoring of the federal budget law. The analysis of the budgetary allocation and execution led to a detailed discussion about the conflicts and adjustments among the two Powers. In that sense, the study demonstrates the implications of the institutional arrangements of the budgetary process on the conduction of the program. The evidence suggests that the individual amendments related to the program can be categorized as pork. However, those amendments have limited importance if compared to other aspects of the parliament action. In general, the agenda of the two federal powers, in the specific case of the oferta de Água, can be described as complementary.

Keywords: Executive, Legislative, Budget, Public Policy, Oferta de Água.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entrevistados	43
Quadro 2 - Quadro Resumo do Método de Pesquisa.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programa Oferta de Água frente ao investimento governamental	48
Tabela 2 - Emendas Apresentadas frente à LOA	49
Tabela 3 - Valor das emendas incluídas no PAC	49
Tabela 4 - Percentual dos valores de emendas incluídas no PAC	50
Tabela 5 – Programa Oferta de Água: distribuição das emendas quanto ao tipo de autor ...	55
Tabela 7 – Distribuição das despesas de investimentos por local de aplicação	58
Tabela 9 – Valor total das emendas por local de aplicação: 2012 a 2014	60
Tabela 10 – Distribuição das dotações por estado.....	61
Tabela 11 – Participação relativa do Legislativo nos gasto de investimento do Programa Oferta de Água: Lei Orçamentária Anual e despesas executadas (%)	63
Tabela 12 – Execução de emendas individuais em investimento e posição dos parlamentares: Programa Oferta de Água.	65
Tabela 13 – Taxa de execução das emendas por tipo.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalizações
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra das Secas
DOH	Departamento de Obras Hídricas
DPE	Departamento de Projetos Estratégicos
IFOCS	Inspetoria Federal de Obras contra as Secas
IOCS	Inspetoria de Obras Contra a Seca
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MI	Ministério da Integração Nacional
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
	2.1 DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE	21
	2.2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	24
	2.3 TRANSAÇÕES DE INTERESSES	27
	2.4 PODER DE AGENDA.....	35
	2.5 ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
3	METODOLOGIA.....	41
4	DISCUSSÃO E RESULTADOS.....	47
	4.1 FASE LEGISLATIVA DO PLOA	48
	4.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	62
	4.3 ORÇAMENTO IMPOSITIVO.....	67
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
6	REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

A maneira pela qual transcorrem as decisões políticas se constitui em importante subárea do campo de estudo das políticas públicas. Para compreensão das complexidades inerentes ao processo decisório político, recorre-se de maneira frequente à separação da decisão em seus componentes (LINDBLOM, 1981).

Em primeiro lugar, estuda-se como surgem os problemas de decisão política e como os problemas entram para a agenda das autoridades governamentais. Em seguida, a questão é como são formulados os temas da ação governamental, como acontece a ação legislativa e como os administradores aplicam a política escolhida. Finalmente, o foco recai sobre o final do processo de políticas públicas, em como a política pode ser avaliada (LINDBLOM, 1981).

Todavia, a lição de Lindblom (1981) ensina que o processo decisório nas políticas públicas não é um processo ordenado, que pode ser facilmente divisível em fases distintas. Segundo o autor, o processo decisório é algo extremamente complexo, sem princípio nem fim e com limites incertos. Nesse sentido, seu estudo é por vezes difícil e inconclusivo, o que não significa que não deva ser tentado (LINDBLOM, 1981).

No que se refere ao processo decisório relacionado às políticas públicas, regimes democráticos enfrentam dificuldades adicionais, uma vez que o número de atores atuantes sobre as políticas é maior, exigindo arranjos governamentais complexos para a cooperação mediante ajuste mútuo (LINDBLOM, 1981). A necessidade de que os formuladores de políticas estejam atentos às preferências do eleitorado complica ainda mais as atividades dos grupos de interesses e dos líderes partidários típicos da democracia (LINDBLOM, 1981).

Dentre as complicações da liberdade, existe a deliberada divisão e sobreposição de autoridade que acaba por fazer com que os diversos participantes do processo político se especializem e, ao mesmo tempo, interfiram uns sobre os outros (LINDBLOM, 1981). Tal característica tem relação direta com o sistema de freios e contrapesos. Assim, mesmo que o Poder Executivo opte por uma determinada linha de ação, o Congresso Nacional serve

como segunda instância para as decisões tomadas pelo Presidente. Da mesma forma, decisões congressuais podem sofrer veto presidencial.

Essa e outras características inerentes ao sistema político tornam ainda mais complexo o processo decisório. O Legislativo com duas casas, por exemplo, faz com que a deliberação seja mais custosa. Assim, as complexidades da política democrática exigem métodos especiais de organização e coordenação, mediante ajuste mútuo não previstos pelas regras formais (LINDBLOM, 1981).

Devido à necessidade de organização, delegação, especialização e liderança, criam-se soluções institucionais na tentativa de dar ordem ao processo decisório. No âmbito do Congresso Nacional, por exemplo, o sistema de comissões foi uma das soluções encontradas na tentativa de estabilizar e resolver conflitos em um quadro de inúmeros temas e questões a serem debatidos e votados (LINDBLOM, 1981). Da mesma maneira, a preponderância do poder de agenda do Executivo sobre o Poder Legislativo surge como solução institucional para a estabilidade do sistema (SANTOS, 2007).

Importante produto do processo de decisão política, as políticas públicas são o resultado da interação de múltiplos atores, cada um com suas preferências e incentivos. A partir dos acordos, conflitos e regras estabelecidos por esses atores é que são escolhidas as diretrizes e linhas de ação para as diversas políticas. Especificamente, a elaboração e a execução do orçamento anual são contextos em que ocorre o diálogo entre as distintas forças políticas. É por meio do orçamento que as variadas demandas por serviços públicos são consubstanciadas e as prioridades do governo são externadas à população.

As interações entre os atores geram, invariavelmente, custos de transação. Especificamente sobre o processo orçamentário, as características institucionais do sistema político brasileiro produzem variados contextos que moldam o comportamento dos atores envolvidos (BARTLE e MA 2001).

Dessa forma, o arranjo institucional presente em determinado sistema político não é obra do acaso. Tais características refletem efetivamente uma escolha social realizada no momento inicial de desenho das regras, que, por sua vez, são escolhidas pelos atores participantes do jogo político e refletem um equilíbrio social, no sentido microeconômico do termo (MELO, 2007).

Na definição das regras do jogo, que nascem da interação entre os atores políticos, e com o objetivo de resolver problemas de custos de transação, algumas estruturas economicamente ineficientes podem persistir. Na alocação dos recursos orçamentários, por exemplo, a aparente falta de disciplina com os gastos públicos pode refletir, na realidade, um equilíbrio político implícito, no sentido de acomodação dos interesses das diversas forças atuantes sobre o sistema (BARTLE e MA, 2001).

Levando em consideração as ideias expostas e revisão dos marcos teóricos sobre o tema, este trabalho investiga a influência do Poder Legislativo na alocação dos recursos governamentais das políticas públicas. Em especial, a pesquisa trata das características institucionais do processo orçamentário do programa Oferta de Água. Mais especificamente, o trabalho foca a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nesse processo.

A partir das premissas de erradicação da miséria, com a universalização dos serviços básicos de saneamento e saúde pública, além da disponibilização da oferta de água como indutor do desenvolvimento econômico, o Programa 2051 - Oferta de Água, do Plano Plurianual - PPA 2012-2015 (BRASIL, 2011), pretende realizar a implementação de uma política de integração nacional que atue sobre disparidades regionais, sejam elas sociais e econômicas ou de disponibilidade hídrica.

O principal projeto do Programa é a transposição do Rio São Francisco. Atualmente, este projeto está sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional e tem como objetivo final assegurar a oferta de água, no ano de 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semiárida dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte (BRASIL, 2004).

A primeira vez que se considerou a transposição do São Francisco foi em 1847, quando Marcos de Macedo, engenheiro e deputado pelo estado do Ceará, apresentou a ideia para o então Imperador Dom Pedro II (CASTRO, 2011). Ainda durante o segundo reinado, o projeto voltou à baila por duas vezes. Primeiro, por uma comissão científica chefiada pelo Barão de Capanema. Segundo, por proposta resultante de estudos do engenheiro Tristão Franklin Alencar (Idem).

Após a Proclamação da República, o projeto de transposição foi lembrado por diversas vezes. Em 1909 e em 1919 a Inspetoria de Obras Contra a Seca - IOCS, no

primeiro caso, e da Inspeção Federal de Obras contra as Secas - IFOCS, no segundo, consideraram a construção de um canal que ligaria o Rio São Francisco ao Jaguaribe, planos logo arquivados (VIANA, 2011).

Projeto semelhante voltaria a ser aventado em 1981, quando técnicos do Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS elaboraram um novo plano de ação. O plano, porém, não obteve o apoio político necessário e foi arquivado (VIANA, 2011).

Durante o governo Itamar Franco, mais especificamente 1993, o Ministro da Integração Nacional, Aluísio Alves, propôs a construção de um canal que retiraria até 150 metros cúbicos por segundo de água do Rio São Francisco para beneficiar os estados do Ceará e do Rio Grande do Norte. Contudo, parecer contrário do Tribunal de Contas da União – TCU, resultou no arquivamento do processo (VIANA, 2011).

Duas novas versões do projeto foram apresentadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso. A primeira pela Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional - MI; a segunda pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF. Todavia, por motivos diferentes, não foram levados adiante (VIANA, 2011).

O projeto de transposição do Rio São Francisco só começou a sair do papel a partir do primeiro mandato do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Encampado pelo próprio presidente, a execução do projeto foi incumbida ao então Ministro da Integração Nacional, Ciro Gomes.

Para Viana (2011), o governo Lula criou diversas oportunidades políticas para a execução da obra. De acordo com a autora, o presidente teria tomado conhecimento da proposta durante as Caravanas da Cidadania¹. Em 2003, a pedido do presidente Lula, foi criado um grupo de trabalho para analisar propostas e viabilizar o projeto.

Ainda segundo Viana (2011), a execução da obra tornou-se realidade a partir de sua inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, inserindo o projeto de transposição em uma concepção de Estado desenvolvimentista. Essa nova concepção de

¹ Lula viajou pelo país durante o primeiro trimestre de 1993. Ele teve conhecimento do projeto de transposição por meio de nota elaborada por Otamar Carvalho. Nesse período, Lula também participou de reunião em Sousa, na Paraíba, onde o projeto foi apresentado. Nesse evento, liderado pelo Instituto Tancredo Neves, ligado ao PLF, Lula posicionou-se contrário à obra. Atualmente, Lula é um dos principais defensores do projeto (VIANA, 2011).

Estado, a disponibilidade orçamentária decorrente dessa visão, bem como as diversas alianças partidárias e com movimentos sociais foram determinantes para a incorporação do projeto de transposição à agenda política.

À transposição do São Francisco agregaram-se outros diversos projetos de sistemas abastecimento, adutoras, barragens, poços de águas subterrâneas e demais obras de infraestrutura hídrica sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, para formar o programa "Oferta de Água", que figura no PPA - 2012-2015, Plano Mais Brasil, sob o código 2051 (BRASIL, 2011).

Segundo o Anexo X do PPA 2013-2015, as relações mais desfavoráveis entre demanda e oferta de água concentram-se na região Nordeste, no norte do estado de Minas Gerais e nos estados do Rio Grande do Sul e de São Paulo, em especial na região hidrográfica Atlântico Nordeste Oriental. As regiões do São Francisco e Atlântico Leste também apresentam áreas com situação crítica, devido ao baixo índice de chuvas, aliado à elevada evapotranspiração, características da região do semiárido nordestino. Nas regiões do Paraná e Atlântico Sudeste, a alta densidade demográfica é causa para a situação desfavorável de recursos hídricos. No caso das regiões Atlântico Sul e Uruguai, a demanda por irrigação torna a relação entre a demanda e a oferta preocupante (BRASIL, 2011).

No contexto do cenário de escassez hídrica do semiárido e da necessidade de água para abastecimento humano, é importante mencionar, ainda, as crescentes demandas industriais, de turismo e de agricultura irrigada da região, impulsionadas pelo crescimento econômico.

De acordo com o PPA, os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, juntos, representam 8,3% do PIB do país, e apresentam economias crescentes, conforme demonstrado pela instalação de grandes parques industriais, como o Complexo Industrial Portuário de SUAPE, em Pernambuco. Frente ao cenário de escassez hídrica, em praticamente toda a região Nordeste e norte do estado de Minas Gerais, e aos interesses conflitantes, como dos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul, o programa se propõe a realizar análise ponderada sobre quais escolhas devem ser priorizadas na implementação da política de enfrentamento à escassez de recursos hídricos (BRASIL, 2011).

Dessa forma, a fundamentação do programa constante do PPA 2012-2015 aponta para a adoção de ações integradas de gestão dos recursos hídricos e de expansão da

disponibilidade de água, com o objetivo de suprir necessidades de abastecimento humano, nas regiões com déficit hídrico, e de contemplar os usos múltiplos da água, de modo a atender as crescentes demandas da indústria, do turismo, da agricultura e do saneamento básico (BRASIL, 2011).

Outro parâmetro utilizado pelo programa para o direcionamento do investimento em oferta de água é o mapeamento das ocorrências de seca no país. O reconhecimento da situação de emergência ou do estado de calamidade pública devido a desastres naturais é realizado pelo poder executivo federal e se dá mediante requerimento do afetado (Poder Executivo municipal, estadual ou distrital). Observa-se concentração dos registros e a recorrência de secas no estado do Rio Grande do Sul, na região Nordeste e no norte de Minas Gerais (BRASIL, 2011).

O problema da seca do Nordeste se coloca ao longo do tempo e as possíveis estratégias de enfrentamento contam com grupos defensores e opositores bastante consolidados. Viana (2011) analisa o projeto de transposição do Rio São Francisco sob o modelo de coalizão de defesa (*advocacy coalition*). Sob essa ótica, a política pública é concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais conferem os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública (SOUZA, 2006).

Para o modelo de coalizão de defesa, crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de política pública. Dessa forma, cada subsistema que integra uma política pública seria composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias, bem como pelos recursos de que dispõem (SOUZA, 2011).

O modelo de Coalizões de Advocacia serve para lidar com problemas complexos, em que há disputas técnicas e políticas importantes, que envolvem múltiplos atores, em diferentes níveis de governo. Para os defensores desse tipo de análise, as políticas públicas são transformadas a partir da interação entre pessoas inseridas em uma comunidade política. Essas pessoas atuam para reforçar o seu poder e desenvolver formas melhores para lidar com os problemas identificados (VIANA, 2011).

Com o modelo de Coalizões de Advocacia como pano de fundo, Viana, a partir de detalhado resgate histórico acerca do debate que acompanha à transposição do Rio São

Francisco, divide o território afetado em duas regiões, a da Bacia do Rio São Francisco e a do semiárido do Nordeste Setentrional. Segundo a autora, a separação é realizada com base no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido, elaborado pelo Ministério da Integração no ano de 2005 (BRASIL, 2005). A área a ser beneficiada pela obra é denominada Sertão Norte ou Região Interiorana dos Estados do Nordeste Setentrional.

De forma simplificada, Viana aponta que os grupos políticos federais e estaduais que se opõem ao projeto tendem a se localizar na Bacia do Rio São Francisco. Aliam-se aos opositores grupos ligados ao movimento ambientalista.

Grupos políticos com representatividade no Nordeste Setentrional convergem favoravelmente à transposição. Também posicionam-se favoravelmente grupos de técnicos e políticos responsáveis pela condução do empreendimento. Este último segmento tem posicionamento mais moderado e busca a conciliação de interesses. Nesse sentido, foi introduzida a priorização da dessedentação de humanos e animais dentre os princípios do programa (VIANA, 2011).

A integração da Bacia do Rio São Francisco, de acordo com o projeto hoje em execução, pretende beneficiar 390 municípios. O projeto prevê a retirada contínua de 26,4 metros cúbicos por segundo de água, o que equivale a 1,4% da vazão que será garantida pela barragem de Sobradinho. Da vazão prevista para o projeto, 16,4 metros cúbicos por segundo beneficiarão o Eixo Norte e 10 metros cúbicos por segundo o eixo Leste (BRASIL, 2013).

Para os defensores da política, a transposição de águas é uma política distributiva, uma vez que, segundo seu argumento, os rios com águas a serem desviadas tem volume suficiente para manter o nível de consumo das populações atualmente beneficiadas, bem como dos possíveis beneficiários da política (VIANA, 2011).

Por fim, cabe salientar que a concepção do Programa Oferta de Água contempla apenas Sistemas Integrados de Abastecimento (em contraposição com sistemas isolados de abastecimento). Tais empreendimentos são de maior envergadura e tem a capacidade de afetar mais de uma localidade (BRASIL, 2011).

Tendo como referência essa contextualização, o objetivo da pesquisa foi investigar como a atuação do Poder Legislativo influencia o processo orçamentário do programa Oferta de Água. Para isso, os objetivos específicos foram: caracterizar o papel do

Legislativo no processo orçamentário de forma geral; analisar a participação do parlamento na alocação orçamentária do Programa Oferta de Água; e discutir as influências do parlamento na execução orçamentária do Programa.

Cabe ressaltar, quanto à temática relacionada ao Rio São Francisco, que este trabalho tratou apenas de aspectos ligados à sua transposição, ou seja, o deslocamento de parte das águas do rio para áreas com déficit de recursos hídrico. Não obstante a pertinência da discussão acerca de aliar a transposição de águas à revitalização da bacia do rio - Integração da Bacia do Rio São Francisco, esta não será discutida. O programa em que se insere o objeto de pesquisa é o Oferta de Água, que não contempla projetos ligados à revitalização da Bacia. Tais projetos, na forma do PPA 2012/2015, estão atrelados ao Programa de Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

Anteriormente à análise do papel do Poder Legislativo, no processo orçamentário do Programa Oferta de Água, fez-se necessária discussão acerca da implementação de políticas públicas de maneira geral. Sobre o assunto, Melo e Silva (2000) observam que estudos de situações concretas revelam um padrão em que prevalece a troca, a negociação, a barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos da política. Na prática, em lugar de controle, autoridade e legitimidade, há ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação inter e intragovernamental, recursos limitados e informação escassa (MELO e SILVA, 2000). A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores, em que papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha (MELO e SILVA, 2000).

Nessa perspectiva, o *policy cycle* não é simples e linear, e nem tem um ponto de partida claramente definido. Ele é melhor representado por uma rede complexa de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política. (MELO e SILVA, 2000).

Segundo Melo e Silva (2000), o desenho de estruturas de incentivo que promovam arranjos cooperativos em redes de implementação representa questão central para a política pública. Os autores destacam a importância dos mecanismos de coordenação para a implementação de políticas públicas em ambientes democráticos e descentralizados, como no caso em questão.

Nesse sentido, a implementação de políticas públicas passa a estar relacionada com estruturas de governança, ou seja, em regras do jogo e arranjo institucional que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação. O desenho de estruturas de incentivo que promovam arranjos cooperativos em redes de implementação representa questão central para a política pública (MELO e SILVA, 2000).

Para Cunha (2011), consórcios públicos podem ser uma boa opção para a articulação de políticas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública. Entretanto, a cooperação nessas áreas depende muito mais do aprimoramento dos mecanismos de planejamento governamental do que da formação de novas organizações estatais (CUNHA, 2011).

Na prática o programa Oferta de Água parece tratar-se de política eminentemente *top-down*. Para Ham e Hill (1993), as políticas *top-down* são entendidas como propriedade dos *policy makers* situados no topo das organizações como atores que têm o controle do processo de formulação. Nesse contexto de política, o hiato entre as aspirações desses atores localizados num plano central e a realidade na ponta seria a causa dos déficits de implementação.

Assim, para o caso em questão, assevera-se a crítica ao modelo de cima para baixo debatido por Hill (2006). Para o autor, esse ponto de vista é fundamentado, equivocadamente, no modelo de estágios, buscando uma nítida distinção entre as etapas de formulação e implementação de políticas, cujos objetivos e metas foram decididos previamente, isto é, implica a existência de um momento anterior à ação, que abarca o processo de formulação e tomada de decisão. A barganha, a negociação e o debate sobre a política pública seriam dispensáveis, em favor da decisão autoritária e sem a deliberação que é típica de regimes políticos democráticos.

O Programa Oferta de Água não foge à complexidade inerente à implementação de políticas públicas. Apesar de contar com orçamento elevado, R\$ 3,9 bilhões em 2014, e ter inclusas no PAC grande parte de suas ações, o programa sofre com dificuldades na execução das obras. Vale lembrar que, a partir da instituição do PAC, os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira editados pelo Poder Executivo excetuam as obras do programa do contingenciamento orçamentário. Assim, pelo menos em teoria, os projetos previstos no Programa Oferta de Água não sofreriam com escassez de recursos.

Para a Controladoria Geral da União – CGU, grande parte do diagnóstico de baixo índice de execução deve-se a dificuldades nos projetos de engenharia apresentados e de acompanhamento das obras (CGU, 2013). De acordo com o órgão de controle (2013), verificam-se também problemas relativos ao planejamento e controle inadequados dos empreendimentos, o que resulta em falhas ao longo de todo o processo licitatório e de execução. A CGU também aponta deficiência no acompanhamento do projeto pelos gestores do Ministério da Integração Nacional. Para a CGU (2013), existem fragilidades nos controles internos realizados pela equipe do Ministério, tendo em vista o alto índice de alterações contratuais e, inclusive, ajustes nos Projetos Executivos, após a execução dos serviços, demonstrando que o MI não tem o domínio quanto o que será executado.

Pelas características de importância para a agenda governamental e de descentralização na aplicação dos recursos do programa, o orçamento do Programa Oferta de Água, quando da análise pelo Congresso Nacional, é alvo de intensa discussão e, a partir dela, surgem diversas emendas parlamentares. Por exemplo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2014, foram apresentados R\$ 514,6 milhões em emendas².

Dentro da lógica atribuída à atuação dos congressistas, na qual esses agiriam, principalmente, com a finalidade de direcionar recursos para suas bases eleitorais (PEREIRA E MUELLER, 2002), o Programa Oferta de Água, por sua característica de descentralização geográfica da aplicação dos recursos, torna-se significativo para estudo de caso sobre a atuação do Congresso Nacional em relação às decisões orçamentárias.

Nesse sentido, esta pesquisa realizou estudo sobre as implicações do arranjo institucional no processo orçamentário, em especial, da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo e das características da atuação do parlamento no momento da definição da proposta orçamentária e ao longo da execução financeira do Programa Oferta de Água.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos. Após a introdução, o segundo capítulo abrange o referencial teórico. Nele, inicialmente, discute-se a relação entre democracia e governabilidade. Em seguida, aborda-se a literatura que trata das características institucionais do presidencialismo brasileiro e sua relação na forma de

² Fonte: Sistema Siga Brasil. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 02 de outubro de 2013.

interação entre Executivo e Legislativo. O propósito das duas primeiras seções é contextualizar a discussão que se seguirá.

A partir daí, o referencial teórico apresenta dois importantes eixos de discussão acerca da dinâmica do relacionamento entre os dois poderes – transação de interesses e poder de agenda. Por fim, discutem-se aspectos inerentes às políticas públicas e como estes podem influenciar na dinâmica existente Executivo e Legislativo.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada na pesquisa. Além da bibliografia discutida no referencial teórico, foram alvo de pesquisa documentos oficiais, relatórios de auditoria, leis, regulamentos, além da própria peça orçamentária e de dados de sua execução. A metodologia também incluiu etapa de entrevistas junto a pessoas envolvidas no processo orçamentário do programa.

Apresentada a metodologia, passa-se à discussão dos resultados. Nesse capítulo, a análise é realizada a partir de informações empíricas coletadas junto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SAFI e ao Sistema Siga Brasil do Senado Federal. Nessa etapa as entrevistas se mostraram de importância fundamental para a interpretação dos dados coletados.

Por fim, o último capítulo condensa as conclusões decorrentes da análise dos dados realizada no capítulo anterior. Ao final do trabalho é apresentado quadro geral sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário do Programa Oferta de Água.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo debate as relações entre os Poderes Legislativos e Executivo no Brasil. Todavia, antes que se inicie a discussão acerca deste tema, será apresentada a relação entre democracia e governabilidade, sendo o pano de fundo para a discussão sobre a relação entre os dois poderes.

As características do presidencialismo brasileiro e sua influência sobre o relacionamento entre Executivo e Legislativo também serão abordadas. A partir daí são apresentados dois importantes eixos de discussão sobre o tema. Primeiro, os argumentos que embasam trabalhos a partir de visão voltada para a transação de interesses entre os dois Poderes. A sessão seguinte analisa a relação sobre a ótica do poder de agenda que dispõe o Poder Executivo. Por fim, serão feitas considerações sobre aspectos inerentes à política pública e como tais aspectos influenciam a relação entre os Poderes.

2.1 DEMOCRACIA E GOVERNABILIDADE

Nome proeminente no debate acerca da relação entre governabilidade e instituições em ambiente democrático, Huntington (1968) argumenta que problemas de governabilidade podem ser traduzidos como crise da democracia. Segundo o autor a falta de governabilidade não é problema relacionado à acumulação de recursos, bens e serviços aos cidadãos, mas é, principalmente, um problema de natureza política: autonomia, complexidade, coesão e legitimidade das instituições. Na sua exposição, a governabilidade em ambiente democrático depende do relacionamento entre autoridade de suas instituições de governo e da força de suas instituições de oposição.

De acordo com o autor, as instituições políticas devem mostrar-se autônomas frente aos interesses cujo confronto visam regular. A sociedade, por sua vez, é aquela em que tais instituições se acham, em virtude dessa autonomia, defendida das mudanças do jogo cotidiano dos interesses, em vez de serem a mera expressão cambiante de tais variações.

Por outro lado, as instituições políticas devem igualmente caracterizar-se por sua adaptabilidade, ou seja, devem mostrar-se sensíveis à multiplicidade de interesses e forças sociais, que se dão na sociedade, em particular aos novos focos de interesses que emergem de todos os lados.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1995), sob a concepção de Huntington a democracia torna-se mais forte quando mais organizada, sendo que o crescimento da participação política deve ser acompanhado pela institucionalização dos processos e das organizações políticas. Quando, porém, diminui a autoridade política, tem-se a não-governabilidade.

Discorrendo sobre a mesma temática, Fabio Wanderley Reis (2009) argumenta que governabilidade é um atributo daquilo que é governado, isto é, da sociedade. No entanto, o uso recente do termo a indica como uma característica da máquina do estado, tomando-a com sinônimo da capacidade estatal de governar. Tal impropriedade no uso da palavra expressa importante confusão de natureza substantiva, na qual se contrapõem perspectivas alternativas com respeito à análise dos problemas envolvidos. Segundo o autor:

Se a governabilidade se reduzisse a uma questão de ajustar a máquina do estado, é de se supor que bastaria adotar, para equacioná-la, a perspectiva técnica própria da administração como disciplina especial, cujas recomendações, atrevo-me a propor, se aproximam com frequência de certo bom senso acaciano, mesmo quando travestidas em roupagens novas como a da ‘qualidade total’ ou da ‘reengenharia’. Seja como for, tudo se resumiria, neste caso, em coisas como encontrar o tamanho certo do estado, tornar mais ágeis seus mecanismos operacionais nas funções reconhecidas como próprias dele etc.

A eficácia supõe que os fins da ação do Estado tenham sido fixados com clareza e precisão, de forma a que se possa ponderar acerca dos meios a serem mobilizados para assegurar eficiência na realização de tais fins. Para Reis (2009), sob a ótica da eficiência, a concepção de estado que tende a se destacar é a do Estado como instrumento, e, muitas vezes, sujeito autônomo, do esforço de realização de fins preconcebidos.

De outro lado, a concepção democrática envolve, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins da ação do Estado, como o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes antagônicos e de que é preciso agregar fins múltiplos, de forma a abarcar a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e

categorias da sociedade. Tais interesses devem ser compatibilizados por negociações e o processo de definição de prioridades deve ser percebido como legítimo (REIS, 2009).

A concepção da democracia como meta enxerga o Estado com uma arena, em que os interesses diversos devem ser identificados e ter lugar na discussão. Nesta visão, o Estado, em lugar de mero agente da realização de fins dados ou mesmo formulador autônomo e autoritário desses fins, surge como expressão complexa e flexível (e, segundo o autor, morosa e emperrada, como consequência) da multiplicidade que é a sociedade.

Tais ponderações ajudam a situar alguns dos problemas que se colocam na agenda política brasileira, tais como o das conexões entre o funcionamento eficiente do sistema de governo, por um lado, e do sistema de partidos, por outro.

Dentro desse espírito, Santos (1997) argumenta que a discussão sobre o tema ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais, políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e por intermédio das fronteiras do sistema econômico.

Assim, a Governabilidade englobaria, também, a capacidade de um sistema político produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, isto é, a capacidade de o sistema político captar diversas demandas da sociedade e resistir às pressões, tanto internas quanto externas, sem entrar em colapso. Para tanto, é preciso canalizar esses distúrbios em políticas governamentais satisfatórias, que terminariam por reforçar o apoio ao sistema político (SANTOS, 1997b).

O sistema político, portanto, deve ser capaz de identificar problemas da sociedade e oferecer soluções por meio de políticas públicas, entre outros produtos políticos. Ademais, deve ser capaz de implementar as políticas formuladas, mobilizando de forma coordenada e eficiente os recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários (SANTOS, 1997b).

Dessa maneira, tanto formulação quanto implementação de políticas públicas são aspectos relevantes no que se refere à capacidade governativa de um Estado. A justificativa para o presente trabalho se apoia nessa discussão. Em que medida o padrão de relação existente entre os Poderes Executivo e Legislativo está relacionada com a implementação da política pública, nesse caso específico do Programa Oferta de Água? Santos (1997b)

destaca como elemento crucial constitutivo da capacidade governativa no Brasil justamente o processo de tomada de decisão envolvendo as relações Executivo-Legislativo.

A formulação de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso dos atores políticos em mobilizar apoio para as políticas de sua preferência, mediante a formação de coalizões de sustentação, e, de outro, da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória (SANTOS, 1997b). O êxito da implementação exige, além de coalizões de apoio ao governo, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado (SANTOS, 1997b)

2.2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Na literatura que trata dos efeitos do arranjo institucional no processo de políticas públicas é recorrente a ideia de que países governados por coalizões multipartidárias, como o Brasil, apresentam custos de barganha mais altos se comparados a governos formados por partidos majoritários (PORTEBA, 1994 e STEIN, TALVI e GRISANTI, 1998). O custo de criação e manutenção das coalizões envolveria uso político de recursos públicos, nas formas de patronagem, clientelismo e patrimonialismo, impedindo, assim, que o governo priorizasse suas preferências de políticas públicas (MAINWARING, 1999).

A existência de múltiplos partidos tende a incluir na arena política diferentes ideologias, minorias e interesses locais e, dessa forma, a aumentar o número de posições discordantes. Além disso, as coalizões multipartidárias aumentam consideravelmente o número de *veto players*³ no sistema político.

Para a implementação de uma nova política pública, ou para a aprovação de nova legislação, devem ser considerados os custos envolvidos no processo democrático de convencimento dos diversos agentes de veto existentes. Espera-se, portanto, que a estabilidade das políticas públicas implementadas por governos constituídos por grandes coalizões partidárias, como no caso brasileiro, seja maior do que as oriundas de governos

³ Tsebelis (1995) conceitua *veto players* como um ator individual ou coletivo cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política. O número de *veto players* varia de acordo com o assunto em discussão. Cada tema tende a mobilizar diferentes atores que atuam oportunisticamente para que seus interesses sejam atendidos. De maneira geral, quanto maior o número de agentes de veto, maior o esforço para que se consiga alterar o *status quo*. Assim, a estabilidade das políticas públicas, em um sistema político, aumenta quando crescem o número de *veto players*.

compostos por partidos majoritários. De outro lado, a capacidade governamental para dar respostas rápidas a novas demandas sociais fica comprometida (PORTEBA, 1994).

Outros fatores do desenho institucional do sistema político brasileiro também propiciariam um ambiente de elevados custos relacionados à tomada de decisão. Scartascini (2011) defende, por exemplo, que o bicameralismo, se comparado ao unicameralismo, pode incrementar o número de jogadores relevantes (e, portanto, de agentes de veto) e fazer com que mudanças de *status quo* se tornem mais difíceis. Assim, para que mudanças ocorram, antes devem passar por um processo de cooperação e conflito entre as duas câmaras.

Sistemas proporcionais de lista aberta, em que candidatos pertencentes a um mesmo partido competem entre si por votos, incentivariam a formação de facções em uma mesma agremiação, resultando em maiores esforços para a tomada de decisão (SCARTASCINI, 2011). Dessa forma, para que uma decisão seja tomada, mesmo que internamente a um partido, poderia haver um processo de elevado conflito e intensa barganha.

Enquanto sistemas de lista fechada promoveriam a disciplina partidária e a busca sinérgica de votos para o partido, nos sistemas de lista aberta os legisladores tenderiam a favorecer as estratégias que incrementem a expectativa de votos pessoais, mesmo que em detrimento do partido (SCARTASCINI, 2011).

Do mesmo modo, parte da literatura que trata do tema enfatiza que sistemas eleitorais proporcionais teriam menor capacidade de produzir decisões rápidas e efetivas, vez que, de maneira geral, possuem múltiplos pontos de veto (MELO, 2007). Segundo Melo, esse referencial teórico argumenta que sistemas proporcionais tendem a existir em sociedades com autoridade política dispersa e que, por esse motivo, teriam propensão a que sejam observadas maiores dificuldades em alcançar objetivos coletivos nacionais, se comparadas a sociedades com autoridade política concentrada.

As características do sistema político brasileiro levariam, portanto, a uma paralisia decisória, em que parlamentares não teriam incentivo a cooperar com o executivo. A combinação de coalizões multipartidárias, bicameralismo e sistemas proporcionais de lista aberta resultaria em um sistema político ingovernável, em que a multiplicidade de agentes de veto dificultaria sobremaneira a capacidade de decisão.

Todavia, resultados obtidos por estudos que tratam das relações Executivo-Legislativo no Brasil não ratificaram a visão de que as instituições políticas deveriam sofrer reformas a fim de que se dotasse o presidencialismo brasileiro de governabilidade. Na realidade, a observação do comportamento congressional não revela indisciplina partidária nem tampouco um Congresso como um agente de veto institucional. Muito pelo contrário, a experiência pós Constituição de 1988 mostra um Congresso que se dispõe a cooperar com o Executivo e votar de maneira disciplinada (LIMONGI E FIGUEIREDO, 1998; SANTOS, 1997a).

A partir dessas características do atual sistema político brasileiro, a literatura sobre o tema apresenta dois possíveis eixos de explicação para a ascendência do executivo sobre o legislativo e a consequente disciplina congressional. Primeiro, explica-se a preponderância decisória do executivo por meio da transação de interesses. Nesse enfoque, se estabelece um complexo jogo de transações entre Executivo e parlamentares, trocando apoio parlamentar por uma série de concessões importantes para cada legislador (BITTENCOURT, 2012; PEREIRA E MUELLER, 2002). Por exemplo, para ver uma matéria de seu interesse aprovada, o Executivo poderia liberar a execução de emendas dos parlamentares ou conceder cargo em um de seus ministérios para determinado partido político.

Segundo, a subordinação do Legislativo explicar-se-ia por meio do poder de agenda de que dispõe o executivo (SANTOS, 1997a; LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998; PEREIRA E MUELLER, 2002). Sob esse prisma, a subordinação adviria das regras institucionais que dão poderes ao Executivo para encaminhar ou bloquear propostas de seu interesse (BITTENCOURT, 2012). Constituição, leis e regimentos internos das casas legislativas confeririam ao executivo poder de agenda sobre as proposições parlamentares. Nesse sentido, Limongi e Figueiredo (1998) atentam para o fato de que a Constituição de 1988 manteve inovações introduzidas pelas constituições vigentes durante o período militar. Essas inovações teriam o objetivo de garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas.

A partir das duas vertentes apresentadas - transações de interesses e poder de agenda - o trabalho discutirá as principais ferramentas apresentadas pela literatura para explicar a relação entre executivo e legislativo.

2.3 TRANSAÇÕES DE INTERESSES

Um extenso grupo de autores considera a troca de concessões por apoio parlamentar como chave para o entendimento das transações entre Executivo e Legislativo. Sob essa perspectiva, o executivo oferece “bens” ao legislativo em troca de apoio parlamentar nas votações. Tais “bens” facilitariam a continuidade do acesso dos parlamentares à reeleição ou a outro cargo de seu interesse.

E na prática, que bens seriam esses? Um primeiro ponto relevante é o interesse parlamentar por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos para obras e serviços de natureza local. Pereira e Mueller (2002) consideram o controle sobre a liberação de recursos destinados às emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual - LOA um importante mecanismo de barganha de que dispõe o Poder Executivo.

A liberação de recursos para tais emendas orçamentárias funcionaria como “moeda de troca” por apoio político na hora da votação das matérias de interesse do governo. Assim, o executivo tenderia a executar emendas dos parlamentares que votam sistematicamente com o governo. De forma análoga, puniria com a não liberação de recursos os parlamentares que votam contra as proposições de interesse do Executivo (PEREIRA E MUELLER, 2002).

As emendas, por sua vez, não refletiriam as prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um problema específico, mas sim os interesses de indivíduos empenhados em enfrentar problemas locais. Assim, uma perspectiva parcial e local de como enfrentar o problema prevaleceria, em detrimento de uma análise integrada de informação sobre o todo o território nacional.

Trata-se da lógica da conexão eleitoral, que propõe como principal motivação do comportamento parlamentar o interesse em obter vantagens durante o período de eleições. Sob essa lógica, o parlamentar teria por objetivo uma determinada posição eleitoral (seja no parlamento ou em quaisquer outro cargo eletivo), e, de acordo com sua conduta parlamentar, tal como percebida pela população, terá ou não o apoio dos eleitores para conquistar o cargo almejado (LEMOS e RICCI, 2011).

Dessa maneira, mantidas constantes as demais condições, quanto maior o valor das emendas executadas de um congressista, maiores seriam suas chances de reeleição. O sucesso na liberação de emendas já conferiria vantagens suficientes na disputa eleitoral. Não haveria, portanto, maiores incentivos à participação efetiva dos parlamentares no processo orçamentário.

Sobre o assunto, cabe salientar que não foge à percepção dos autores que debatem o tema, e também do presente trabalho, o fato de que a sociedade civil exerce influência, via parlamento ou não, sobre as decisões referentes à alocação orçamentária e, de forma mais abrangente, às políticas públicas. As considerações deste trabalho, para fins de sistematização da pesquisa, tem foco restrito na relação entre os dois poderes.

Sob esse ponto de vista, existem duas lógicas distintas no funcionamento dos Poderes Executivo e Legislativo. Para o Executivo interessaria garantir recursos orçamentários para seus programas prioritários e para manter a estabilidade fiscal. Ao Legislativo interessaria aprovar emendas parlamentares e, apenas de forma secundária, garantir recursos para os projetos prioritários (SANTOS, MACHADO E ROCHA, 1997). O Legislativo funcionaria, portanto, sob lógica eminentemente eleitoral, sendo que as emendas parlamentares seriam os principais mecanismos viabilizadores da vantagem eleitoral pretendida.

Tais vantagens seriam distribuídas em uma circunscrição específica, pequena o suficiente para permitir a um único parlamentar ser reconhecido como o responsável pela benfeitoria. O eleitor, portanto, seria levado a visualizar no parlamentar o responsável direto pela alocação de recursos (PIRES JÚNIOR, 2006). Tal situação é conceituada na teoria política como *Pork Barrel*.

O conceito de *Pork Barrel* não abarca somente uma relação entre parlamentar e eleitor, mas, igualmente, uma relação entre o congressista e uma estrutura política local que se beneficia do processo de intermediação de benesses e votos (BITTENCOURT, 2012).

Um projeto *Pork Barrel* típico detém três características principais. Primeiro, os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor. Segundo, os benefícios são alocados de tal forma a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar

teve responsabilidade nisto. Terceiro, os custos advindos do projeto são largamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte (ELLWOOD, PATASHNIK, 1993).

O *Pork Barrel*, portanto, resulta em políticas cujos benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área circunscrita geograficamente, mas os custos são repartidos por todo território. São políticas que possuem como objetivo agradar determinada *constituency*, ou seja, visam premiar os eleitores de determinado parlamentar.

De acordo com essa teoria, em uma estrutura de Presidencialismo de Coalizão, a ausência de trocas do tipo *Pork* faria com que o Presidente da República conseguisse realizar um percentual muito mais baixo de sua agenda de políticas públicas, que, por sua vez, seriam mais instáveis e tenderiam a situações de alto conflito (ALSTON e MUELLER, 2005).

Ocorre que, em contraposição à visão de barganha contínua, Figueiredo e Limongi (2008) afirmam não ser possível atribuir ao Congresso um comportamento voltado à obtenção de vantagens do tipo *Pork Barrel*. Para esses autores, existiria um viés de conexão eleitoral no estudo da relação entre legislativo e executivo no processo orçamentário. Esse viés acabaria por esconder outros aspectos relevantes para o estudo das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Segundo Figueiredo e Limongi (2008), a literatura especializada parte da premissa de que as decisões políticas são balizadas apenas pela estratégia de manutenção de mandatos ou cargos pelos políticos. Dessa forma, o comportamento seria sempre *office seeking* e não *policy seeking*, ou seja, sempre levando em consideração a maximização da probabilidade de reeleição em detrimento, caso necessário, das boas práticas na gestão de políticas públicas e do orçamento (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008).

Ao se examinar empiricamente a tese de que votos parlamentares seriam trocados por execução de emendas individuais, Figueiredo e Limongi (2008) afirmam não ter conseguido estabelecer relação causal entre os dois fatores. Segundo os autores, qualquer que seja o prisma de análise, as emendas individuais não são o meio mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário. Isso porque, além das emendas individuais, o Legislativo pode apresentar outros dois tipos de emendas: as coletivas – apresentadas por bancadas estaduais e regionais ou por comissões - e as de relatores, que

podem ser de autoria do relator geral ou dos relatores setoriais da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalizações (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2005).

Segundo os autores, a suposição de que emendas coletivas não passariam de “guarda-chuvas” sob os quais se esconderiam emendas individuais também não procede. Isso porque os procedimentos formais para apresentação desse tipo de emendas garantiriam seu caráter coletivo. Dado o quórum exigido para sua apresentação⁴, essas emendas devem conter elevado grau de consenso.

As emendas individuais também não são privilegiadas pelo próprio Legislativo, pois, em termos de montante de recursos alocados, as emendas coletivas e as de relatores têm precedência sobre as individuais (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2005). Para Figueiredo e Limongi, como a definição do volume de recursos para as emendas individuais é uma decisão interna do Poder Legislativo, tal constatação é suficiente para colocar sob suspeição a tese de que o processo orçamentário é orientado exclusivamente para atender os interesses individuais dos parlamentares.

A ideia de que emendas serviriam de moeda de troca pressupõe, implicitamente, que as emendas individuais dos legisladores iriam de encontro às pretensões de alocação de recursos do Executivo. De acordo com esse argumento, quando o presidente decide executar recursos de determinada emenda, ele o faz às expensas das prioridades do próprio Poder Executivo.

Limongi e Figueiredo (2008) rejeitam essa forma de pensar. Para os autores, em grande parte das situações, as agendas dos Poderes Executivo e Legislativo não são conflitantes, mas sim complementares. Mais especificamente, quando se executa uma emenda, o poder executivo não está deixando de obedecer, também, sua própria agenda. Dessa forma, o executivo seria capaz de acomodar grande parte das demandas dos parlamentares no interior dos programas por ele definidos como prioritários.

Argumentam os autores que emendas ao orçamento são contempladas sem que os votos esperados sejam dados. Da mesma forma, votos são dados sem que a contrapartida, a liberação de verbas, ocorra. Assim, o controle sobre a liberação de recursos não explicaria o comportamento dos parlamentares nas votações nominais.

⁴ No caso das emendas de bancada estadual o quórum é de dois terços da bancada em cada uma das casas.

Nessa linha de pensamento, a existência de diversas restrições na formatação institucional do processo orçamentário contribui para que as divergências entre os dois poderes sejam menores. Figueiredo e Limongi (2008) reiteram o ponto de que a participação do Legislativo no processo orçamentário é circunscrita em função de restrições de ordem institucional presentes na Constituição Federal e na legislação ordinária.

Para Figueiredo e Limongi (2008), a literatura que trata da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Orçamentário coloca muita ênfase na legislação eleitoral em sua análise. Para os autores, regras internas adotadas pelo próprio Legislativo moldam de forma fundamental a maneira pela qual são apresentadas as emendas.

Dessa forma, mesmo trabalhando com recursos que na teoria seriam de livre alocação, os parlamentares fazem opções sob amarras institucionais impostas pela proposta encaminhada pelo Executivo. Ao apresentar suas emendas individuais, os congressistas atuam sob forte restrição, apenas assumindo a localidade em que seriam efetuados os gastos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008).

Fortalece a visão de Figueiredo e Limongi a possibilidade de que o controle do Executivo sobre a execução do orçamento faz com que os congressistas se antecipem, uma vez que a opção por seguir agenda própria, alheia às prioridades do Poder Executivo, praticamente eliminaria as chances de futura execução (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008). A antecipação dos possíveis cortes favoreceria a convergência de interesses.

Todavia, segundo Limongi e Figueiredo (2008), a importância dessa estratégia não deve ser exagerada. Para os autores, parlamentares de oposição, por exemplo, teriam incentivos a buscar agendas alternativas. A opção pela não execução serviria como sinalização para o eleitorado acerca de qual seria sua agenda caso estivesse no governo.

Isso pode ser examinado quando as emendas individuais são agregadas por partidos e analisadas de acordo com sua distribuição pelos órgãos responsáveis pela execução e pelos programas de governo. De acordo com a argumentação dos autores, o grau de liberdade dos parlamentares para a escolha de diferentes políticas públicas é bastante limitado, vez que as agendas orçamentárias dos congressistas situados na oposição são bastante próximas as dos parlamentares pertencentes à base de sustentação do governo.

Existem, portanto, duas correntes principais, quando se trata do estudo do comportamento parlamentar, no que se refere ao tipo de jogo político existente nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo e a execução ou não de emendas parlamentares. Um primeiro grupo de autores atribui ao controle sobre a liberação de recursos destinados às emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual - LOA um importante mecanismo de barganha de que dispõe o Poder Executivo (PEREIRA E MUELLER, 2002).

Sob esse ponto de vista, parlamentares tem o comportamento orientado às eleições. Uma segunda corrente considera que as agendas executivas e legislativas, na maior parte das vezes, são coincidentes e, por isso, a execução de emendas pode interessar ao próprio executivo. Parlamentares fariam opções sob fortes amarras institucionais impostas pela proposta encaminhada pelo Executivo. Ao apresentarem suas emendas individuais, os congressistas atuariam sob forte restrição, apenas assumindo a localidade em que seriam efetuados os gastos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008).

O presente trabalho pretende identificar, para o caso específico do Programa Oferta de Água, se o comportamento parlamentar típico pode ser associado à uma das duas correntes. As emendas do programa podem ser caracterizadas como do tipo *Pork*? As agendas Legislativa e Executiva são conflitantes, ou os projetos advindos do Legislativo são também do interesse do Executivo?

Ainda sob o enfoque da transação de interesses, importante característica da organização político partidária brasileira é o fato de os partidos que compõem a aliança que representa a base parlamentar de apoio ao governo estarem representados, diretamente ou indiretamente, em postos chave do Poder Executivo (REGO, 2008). Embora realizada pelo Presidente, a nomeação para tais cargos decorre diretamente de indicação dos partidos políticos, sendo comum que parlamentares assumam tais postos. Para Rego (2008), a relação que se estabelece entre os ministros e o partido que integram é bastante ativa. De acordo com o autor, os ministros atuam fortemente no atendimento das demandas de suas bases partidárias.

Santos (1997a) argumenta que, dado o multipartidarismo verificado no sistema político brasileiro, é irreal supor que uma coalizão possa se sustentar única e exclusivamente com base na afinidade programática. Segundo o autor, em sistemas

multipartidários, é fundamental ter acesso aos cargos governamentais que alocam recursos públicos e regulam as atividades dos agentes econômicos e sociais.

O raciocínio é que, em um sistema político como o brasileiro, o poder eleitoral de um partido não necessariamente é proporcional à sua influência legislativa. Em virtude do multipartidarismo e da natureza das coalizões feitas no interior do Parlamento, um partido detentor de um grande número de cadeiras pode ser deslocado dos centros mais importantes de decisão congressual. De outro modo, um partido com menor número de assentos, a depender de seu perfil ideológico, pode ter seu poder decisório ampliado, consideravelmente, se sua adesão for importante para a formação da coalização parlamentar.

Em um sistema bipartidário, o partido que obtiver o maior número de cadeiras define a agenda legislativa e detém o comando das decisões. Nesse caso, a luta pelo maior número possível de vagas é decisiva, pois, sem isso, é praticamente impossível exercer qualquer influência na composição da agenda. Assim, o comportamento dos membros do Parlamento, sejam líderes partidários ou não, adequa-se de forma natural a uma ou a outra situação.

Dessa forma, diferentemente de sistemas bipartidários, no multipartidarismo, a decisão acerca da participação da coalizão governamental de apoio aos presidentes não dependeria apenas do grau de concordância com o programa de governo, mas também do acesso a cargos políticos distribuídos em troca dessa cooperação. A coalizão formada apenas por similitude ideológica entre os partidos só se sustenta enquanto o tamanho do grupo que concorda com todas as propostas de políticas for suficientemente grande para garantir vitórias parlamentares sistemáticas (SANTOS, 1997a). Por sua vez, a coalizão sustentada pela distribuição de cargos se mantém até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado pela obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais.

Portanto, o fato de que os diferentes partidos que fazem parte da coalização governamental dispõem de representantes, nos Ministérios e demais órgãos e entidades de governo, pode ser caracterizado uma das principais características do sistema político brasileiro. A estratégia adotada pelo executivo é a negociação entre o presidente e deputados membros de partidos não ideologicamente aliados, em que o primeiro está em

busca de maior apoio parlamentar. Por sua vez, a qualidade da relação dos detentores do cargo com suas bancadas acaba por refletir o grau de apoio que o presidente encontra no Congresso Nacional (REGO, 2008).

A literatura, todavia, aponta alguns efeitos colaterais da utilização da estratégia de distribuição de cargos para a formação de bases parlamentares pelo Executivo. Santos (1997a) argumenta que a principal consequência da adoção de tal estratégia é a de produzir, nos quadros dos partidos ideologicamente mais alinhados, que fariam parte da coalizão de maneira natural, a mesma falta de coesão que levou o Executivo a procurar os partidos de espectro ideológico mais afastado. Imagina-se que membros de partidos mais alinhados não admitam negociar cargos e influência legislativa com quadros de partidos opositoristas e que, por receberem menos cargos do que supunham, acabem por abandonar o apoio ao governo naquelas matérias em a preferência a favor do partido não seja intensa.

Como consequência, em suas relações como Executivo, deputados e senadores, quando considerados individualmente, acabam por se defrontar com problemas de coordenação (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Um grande número de deputados da base de sustentação do governo pode ameaçar abandonar essa base, em caso de não atendimento de suas demandas particulares (número grande o suficiente para fazer com que governo perca a maioria no legislativo, caso todo o grupo cumpra a ameaça). O governo, por sua vez, pode não aceitar as exigências de seus afilhados em cargos executivos. A fim de decidir se vai votar a favor ou contra o Executivo, cada congressista teria de estar informado acerca do comportamento do restante do grupo. O representante somente cumprirá sua ameaça se souber que um número significativo de membros do grupo fará o mesmo. Caso contrário, o governo seria capaz de cumprir sua ameaça, uma vez que sabe que é possível dispensar o apoio desse grupo de parlamentares e ainda assim manter o apoio de uma maioria.

As ameaças individuais são, portanto, arriscadas e, via de regra, não podem ser cumpridas. Diante de um governo decidido, uma ameaça individual não seria crível e durante o tempo em que forem apenas uma ameaça individual não haveria motivo algum para que o Executivo atendesse às demandas particularistas e mude de estratégia.

Nessa situação, Santos (2002) aponta os partidos políticos como garantidores do recebimento da patronagem reivindicada como parte da barganha entre o Poder Executivo e

os congressistas. Uma vez que a patronagem é um recurso escasso e sua distribuição gera um custo para o presidente, isto é, para ele é racional minimizar a patronagem distribuída, não há garantias, para os congressistas, de que o presidente cumprirá sua promessa na troca de votos pela realização de suas demandas, pelo menos enquanto não houver nenhuma ameaça real da parte dos congressistas.

Nesse sentido, o papel dos partidos é de funcionar como uma entidade coletiva. Quanto mais homogêneas são as posições sobre as várias questões políticas, maior é o poder de barganha de cada membro individualmente. Assim sendo, o comportamento coeso em uma legenda comum é do interesse de cada deputado, como forma de conferir credibilidade a uma ameaça que, do contrário, não chegará a importunar o Poder Executivo.

2.4 PODER DE AGENDA

Conforme discutido anteriormente, o diagnóstico de ingovernabilidade relacionado à combinação de presidencialismo de coalizão com voto proporcional de lista aberta, que resultaria a emergência de crises e na paralisia decisória, não foi observado na prática recente do sistema político brasileiro.

As regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e as regras que balizam a atuação dos poderes Executivo e Legislativo dela decorrentes, acabaram por expressar supremacia do Executivo, quer pela capacidade decisória deste poder, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que formalmente pertencem à coalizão governamental.

A obediência do Legislativo à agenda do Executivo é apontada por extensa literatura como importante mecanismo que garantiria estabilidade ao sistema político brasileiro. Sob esse enfoque as regras institucionais dariam ao executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu interesse, bem como de bloquear iniciativas congressuais que fosse de encontro à sua agenda. Para Fabiano Santos (1997a), a agenda executiva é imposta ao Legislativo, uma vez que o período que se inicia com a Constituição de 1988 expressa a enorme supremacia do Executivo, quer pela capacidade decisória deste Poder frente à do Legislativo, quer pelo grau de coesão e disciplina dos partidos que pertencem à coalizão de apoio presidencial.

O poder de agenda se manifestaria, inicialmente, por meio da prerrogativa de que dispõe o Executivo de iniciativa de diversos tipos de legislação. A iniciativa das leis orçamentárias⁵, de competência exclusiva do Poder Executivo, é exemplo típico apresentado pela literatura por autores como Pereira e Muller (2002); Santos (1997a) e Figueiredo e Limongi (2008).

Pode-se argumentar, todavia, que a Constituição Federal atribui ao Legislativo faculdade de emendar o Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA enviada pelo Executivo. Contudo, o art. 166 da Carta Magna estabelece que emendas serão aceitas somente quando indicarem os recursos necessários, admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre; dotações para pessoal e seus encargos; serviços da dívida; transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.

Além disso, a Lei nº 4.320/64 veda o cancelamento das dotações destinadas às despesas correntes, limitando o poder de intervenção do Congresso ao remanejamento das despesas com investimentos. Assim, com os demais gastos protegidos por determinações constitucionais e legais, os gastos com investimento são os que mais sofrem com o contingenciamento dos recursos pelo Executivo.

A falta de regulamentação acerca dos efeitos decorrentes da não-aprovação da Lei Orçamentária, até o final do ano fiscal, também reforça o poder de barganha do Executivo, visto que o Poder Legislativo perde a possibilidade de ameaçar o governo com a paralisação de suas atividades em caso de não-atendimento das reivindicações congressuais (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008).

A posição privilegiada do Executivo é reforçada pelo caráter autorizativo da Lei Orçamentária. O Executivo não necessita de autorização legislativa para realizar todos os gastos previstos no orçamento anual. O Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, ou Decreto de Contingenciamento, editado pelo Poder Executivo no início de cada ano, acaba por determinar, de fato, as dotações efetivamente disponíveis para os órgãos e entidades públicos.

⁵ O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 estabelece que Leis de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.

Não bastasse o controle sobre a Lei Orçamentária Anual, a prerrogativa para legislar, de forma quase que independente, utilizando-se do instituto das Medidas Provisórias, é tema relevante para a explicação da influência do Poder Executivo sobre o Parlamento. Para Rego (2008), tem havido, no caso brasileiro, abuso no uso desse dispositivo. Muitas delas versam sobre assuntos que, claramente, não se coadunam com os critérios de relevância e urgência previstos pelo art. 62 da Constituição Federal.

Soma-se a isso o leque de matérias que o Executivo pode tratar por decreto e o fato de que os projetos de lei dele oriundos, mesmo que sem exclusividade, como no caso da Lei Orçamentária, têm tramitação em regime de prioridade dentro do Parlamento.

Sobre a tramitação das propostas, o controle sobre o Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados confere ao Executivo poderes para determinar o ordem do dia das votações, o regime (urgência, prioridade ou normal) e as regras de tramitação das proposições (se vão para comissões ou direto aos plenários, e a ordem em que são votadas).

O Colégio de Líderes foi criado, em 1989, como órgão auxiliar da mesa diretora para assuntos relacionados ao calendário de votações da Câmara dos Deputados. Apesar de não formalizado no Senado e na Comissão Mista de Orçamento, que atua sob as regras do Regimento Comum do Congresso Nacional, ele tem papel central na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões (PEREIRA E MUELLER, 2000).

De maneira geral é prerrogativa dos líderes dos partidos, por exemplo, nomear e substituir, a qualquer momento, os membros das comissões. Não são raros os casos em que, antecipando possível derrota do governo em matéria sob análise de comissão, os líderes da base governistas atuam de forma a garantir, por meio da troca dos membros da comissão, o resultado favorável ao governo.

O fato é que o Executivo atua de forma estratégica, junto aos líderes dos partidos aliados, substituindo membros das comissões que lhe são menos leais com o objetivo de assegurar a vitória de seu interesse. O mesmo ocorre para os cargos de direção e relatoria das comissões.

Atua, no mesmo sentido, o Presidente de cada casa, que tem o direito de determinar quais comissões irão analisar e dar parecer sobre cada projeto específico. Para Pereira e Mueller (2000), essa regra tem consequências importantes, porque, segundo o regimento interno da Câmara dos Deputados, quando um projeto é analisado por mais de

três comissões, é criada, automaticamente, comissão especial para tratar do tema. Dado que os líderes dos partidos têm poder de influenciar a composição de tais comissões, pode-se agir estrategicamente, de maneira a mitigar ao poder das comissões permanentes.

Uma vez aprovado o projeto de lei pelo Congresso Nacional, o presidente ainda conta com poder de veto ao projeto. O veto permite ao presidente defender o *status quo*, reagindo à tentativa do parlamento de mudá-lo. Além do veto total, que permite ao presidente interromper a aprovação de todo o projeto, a Constituição Federal prevê, também, vetos parciais. Shugart e Carey (1992) argumentam que tal prerrogativa possibilita ao presidente dissecar a legislação e criar pacotes finais que são mais aceitáveis ao Executivo.

2.5 ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição da alocação e da execução orçamentárias não depende apenas do arranjo entre Executivo e Legislativo. Particularidades da política pública que se pretende analisar nesta pesquisa e características inerentes ao processo orçamentário também contribuem para a decisão alocativa final.

A relação entre política pública e orçamento é evidente: a “formulação de políticas públicas formaliza-se pela legislação, mas se materializa, em regra, sob a forma de despesas públicas, cujas fontes de financiamento – receita pública – devem ser quantificadas e identificadas”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, p.174).

O orçamento público evidencia a extensão em que políticas públicas são hierarquizadas pelos governantes, já que determinadas áreas de governo recebem mais recursos orçamentários do que outras. Além disso, constitui a base financeira de sua implementação, pois através da chamada execução orçamentária as receitas arrecadadas são direcionadas para financiar o pagamento daquilo que o Estado necessita adquirir para viabilizar a realização das políticas, como insumos, equipamentos e serviços, incluindo tanto aqueles contratos com terceiros como os prestados por funcionários públicos.

Definir em quais políticas públicas os recursos serão alocados é um dilema político, relacionado, necessariamente, ao conflito inerente à vida em sociedade, onde os recursos escassos são requisitados para fazer frente às necessidades individuais e coletivas.

No caso específico do Programa Oferta de Água, por exemplo, só o fato de o programa constar entre os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC pode ter repercussões na esfera política. As dificuldades apontadas pela CGU (2013), na execução das obras do programa, também podem resultar em incentivos diversos e inesperados ao arranjo entre Legislativo e Executivo. Nesse raciocínio, o Poder Executivo teria incentivos a executar projetos oriundos de emendas advindas de parlamentares da oposição, vez que, realizadas as obras, aumentaria o percentual de execução das ações inscritas no PAC, conjunto de projetos prioritários do governo e que se constitui em importante medida de desempenho governamental para a sociedade.

Ainda que já existam na literatura muitas considerações acerca da relação entre Executivo e Legislativo, o estudo de caso do referido programa de governo oferece a oportunidade de se analisar tal relação sob um novo prisma, no sentido de evidenciar como as particularidades de um programa governamental influencia a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Assim, o primeiro objetivo específico proposto neste trabalho, “Caracterizar o papel do poder legislativo no processo de alocação orçamentária”, deve ser comparado à realidade prática observada durante a implementação do Programa Oferta de Água, que, por sua vez, está relacionada aos outros dois objetivos específicos “Analisar a participação do poder legislativo na alocação orçamentária do programa Oferta de Água” e “Discutir as influências do poder legislativo na execução orçamentária do programa Oferta de Água”. O referencial teórico apresentado, que descreve a visão de alguns autores acerca da relação entre os dois poderes, servirá como base de comparação do caso em geral, independente da política pública que se analisa, para o caso concreto do Programa Oferta de Água.

Ainda em relação ao programa, há que se levar em consideração que a definição do gasto governamental, por parte dos dois poderes, é limitada não apenas por restrições institucionais, mas também por decisões prévias, no sentido de dependência de trajetória. Assim, escolhas prévias acabam por limitar escolhas futuras. Instituições, incluindo aquelas estabelecidas para possibilitar determinada política pública específica, bem como rotinas e procedimentos orçamentários, operam para reforçar a dinâmica sistêmica (JONES e ZALÁNYI, 2012).

Na lição de Davis, Dempster e Wildavsky (1966), a mais usual e acertada forma de se prever orçamentos é pelo modelo incremental. Segundo os autores, orçamentos quase nunca são revisados de forma geral, considerando de uma só vez o valor gerado por cada um dos programas existentes e comparando-os a todas possíveis alternativas. De forma diversa, o orçamento de um ano é amplamente baseado no orçamento do ano anterior. Os orçamentos seriam, portanto, incrementais.

A alocação de relevante parcela dos recursos previstos nos orçamentos anuais decorre de decisões anteriores, tomadas fora do âmbito do ciclo orçamentário. A escolha por aumentar os gastos com determinada política social, por exemplo, podem refletir um compromisso de mais longo prazo com políticas que, por vezes, extrapolariam o mandato governamental (JONES e ZALÁNYI, 2012).

No caso brasileiro, os gastos compulsórios, estabelecidos na Constituição ou em lei, limitam fortemente as escolhas por gastos futuros. Existem também restrições de ordem macroeconômica, que surgem da necessidade de o governo manter a estabilidade fiscal e monetária. Dessa forma, a elaboração do orçamento brasileiro, de antemão, já conta com elevada rigidez quanto às possibilidades de alocação de recursos. O governo atua com reduzido grau de liberdade, sendo escassos os recursos disponíveis para serem alocados nas diversas políticas públicas de investimentos (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008).

3 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa qualitativa em que foi realizado estudo de caso do Programa Oferta de Água. A utilização do método qualitativo justifica-se por ser forma adequada para entender a natureza de um fenômeno social complexo. Não obstante, há o cuidado em se reconhecer que os problemas que requerem análise qualitativa exigem do pesquisador trato especial na condução das observações e habilidade quanto ao uso e criação de categorias (RICHARDSON, 1985).

Por estudo de caso entende-se uma investigação empírica que terá como produto um objeto mais concreto e contextualizado, que preserva o caráter unitário do objeto estudado (GOODE E HATT, 1979). A utilização do método buscou a oportunidade para que o objeto pesquisado fosse estudado em profundidade, dentro de um período de tempo limitado.

O estudo da atuação do Congresso Nacional na elaboração e execução orçamentária do programa Oferta de Água deu-se em etapas. A metodologia a seguir exposta teve como objetivo verificar se o padrão de atuação descrito na literatura se aplica ao caso específico da interação entre Executivo e Legislativo na alocação e execução orçamentária do Programa Oferta de Água. O estudo abarcou o período referente à criação do Programa Oferta de Água, em 2012, a partir do Plano Plurianual 2012-2015, até a publicação da Lei Orçamentária para 2014, ocorrida em janeiro do ano a que se refere a Lei.

Na primeira etapa foi realizado levantamento e análise dos normativos que regem o Programa Oferta de Água, tais como a Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001/1990; o Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011, que institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “Água para Todos”; e a Portaria Interministerial nº 507/2011, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidade da Administração Pública Federal.

Em seguida, houve levantamento documental acerca de estudos, auditorias e análises já realizados sobre o programa. Buscaram-se: os relatórios da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados; os relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União referentes ao Programa Oferta de Água; além de trabalhos acadêmicos com foco na análise da implementação do programa.

A etapa de pesquisa seguinte abarcou levantamento documental das regras institucionais formais acerca da atuação do Congresso Nacional. Foram alvo de estudo a Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as Leis Orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), os Regimentos Internos de cada uma das casas legislativas e do Congresso Nacional, as Resoluções da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalizações - CMO, além de quaisquer outros normativos que se mostrarem pertinentes quando da realização do levantamento.

Foram pesquisados o tipo e o conteúdo das emendas parlamentares incidentes sobre o programa; os documentos do Congresso Nacional destinados ao Ministério da Integração Nacional, as análises das Consultorias Legislativas sobre o tema; os trabalhos da Comissão Mista de Orçamento, da Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal e da Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados; além de quaisquer outros documentos que se mostraram relevantes ao longo da pesquisa.

O cerne desta etapa, contudo, foi, estudo detalhado da alocação e execução orçamentária do programa. A análise foi centrada em informações empíricas extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, do Sistema Integrado de Administração Financeira - SAFI e do Sistema Siga Brasil do Senado Federal.

Além da revisão bibliográfica, do levantamento documental e das informações empíricas, extraídas do SIOP, do SAFI e do Sistema Siga Brasil do Senado Federal, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas, cujo objetivo foi coletar as percepções dos atores envolvidos na alocação orçamentária do Programa Oferta de Água acerca do padrão de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas junto aos responsáveis pelo programa Oferta de Água e pela elaboração e execução da lei orçamentária, no Poder Executivo, mais especificamente, nas áreas responsáveis do Ministério da Integração Nacional (Secretaria de Infraestrutura Hídrica) e do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Secretaria de Orçamento Federal - SOF, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos - SPI e Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento - SEPAC); e aos servidores de gabinetes de parlamentares envolvidos no acompanhamento de emendas destinadas ao Programa Oferta de Água, de modo a captar as percepções do corpo técnico diretamente relacionado às emendas do programa. Ao todo foram entrevistadas 10 pessoas, cinco do Poder Executivo e 5 do Poder Legislativo, conforme consta no Quadro 1.

Quadro 1 - Entrevistados

ENTREVISTADO	PERFIL
Entrevistado Executivo A	Ministério da Integração Nacional
Entrevistado Executivo B	Ministério da Integração Nacional
Entrevistado Executivo C	Ministério do Planejamento – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
Entrevistado Executivo D	Ministério do Planejamento – Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos
Entrevistado Executivo E	Ministério do Planejamento – Secretaria de Orçamento Federal
Entrevistado Legislativo A	Gabinete Parlamentar
Entrevistado Legislativo B	Gabinete Parlamentar
Entrevistado Legislativo C	Gabinete Parlamentar
Entrevistado Legislativo E	Gabinete Parlamentar
Entrevistado Legislativo F	Gabinete Parlamentar

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: Apesar de constar o nome Entrevistado Executivo B, essa entrevista contou com a participação de três técnicos do Ministério da Integração Nacional.

Antes de sair a campo, o roteiro de entrevistas, localizado no Apêndice 1 desta dissertação, passou por análise da banca de qualificação do projeto para verificar se os itens do roteiro estavam condizentes com os aspectos que se pretende analisar.

Nas entrevistas realizadas, a disposição das perguntas procurou evidenciar eventual interferência parlamentar, ainda da fase executiva do PLOA, na escolha dos projetos escolhidos para o programa. O ordenamento das questões foi realizado de maneira a iniciar-se com perguntas de cunho mais geral (por exemplo: como o trabalho parlamentar contribui para o programa?) no sentido de perguntas mais específicas (o Congresso Nacional participa ativamente na escolha das obras a serem executadas?).

A partir da revisão bibliográfica, do levantamento documental, das informações empíricas e dos resultados das entrevistas semiestruturadas, foi realizada análise acerca dos achados de pesquisa, por meio da técnica de análise de conteúdo, seguindo as etapas propostas por Bardin (2006), que a organiza em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Finalizada a etapa de coleta dos dados, iniciou-se a busca por evidências, para a caracterização do padrão de atuação dos dois Poderes, no que se refere aos dois principais padrões de relacionamento apontados pela literatura, quais sejam: transações de interesses entre os Poderes e o exercício do poder de agenda por parte do Executivo.

No que tange às características das troca de concessões por apoio parlamentar, duas questões foram analisadas. Primeiro, o trabalho pretendeu caracterizar o padrão de atuação e a influência exercida pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo no que se refere especificamente às emendas parlamentares. Nesse sentido, identifica-se, na literatura, pelo menos duas correntes majoritárias no que se refere à interação entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário.

Para o primeiro grupo de autores, no qual se incluem Pereira e Mueller (2002), a natureza da relação entre Executivo e Legislativo é essencialmente conflitiva, vez que as demandas dos dois poderes não são complementares. Nessa linha, a inclusão das emendas parlamentares no orçamento seria suficiente para acomodar os desejos congressuais por políticas públicas. O abarcamento das emendas individuais na peça orçamentária já asseguraria as vantagens eleitorais desejadas pelos parlamentares, não havendo incentivos para discussões detalhadas sobre as políticas propostas no projeto de lei.

Já para um segundo grupo de pesquisados, entre os quais destacam-se Limongi e Figueiredo (2005), as demandas dos Poderes Executivo e Legislativo não são conflitantes. Dessa forma, a inclusão de emendas parlamentares individuais acaba por não interferir na agenda governamental, havendo baixa resistência do executivo para a incorporação das emendas. Assim, a interferência do poder legislativo no processo orçamentário seria de definição da localização geográfica dos gastos.

A partir dos referenciais teóricos apresentados fez-se mister a caracterização do tipo de emenda predominante dentre aquelas apresentadas no âmbito do Programa Oferta de Água. Nesse sentido, levantou-se as seguintes informações:

1. proporção de emendas apresentadas frente a dotação do programa constante do Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional;
2. proporção de emendas individuais apresentadas frente ao total de emendas;
3. comparação da localização geográfica das emendas apresentadas frente aos projetos previstos inicialmente para o programa pelo Poder Executivo; e
4. comparação entre a execução das emendas entre os partidos da base aliada em relação aos partidos da oposição.

Prosseguindo com a caracterização da relação entre poderes, no que se refere à transação de interesses, o segundo passo foi a averiguação acerca da existência de evidências que identifiquem o uso de cargos, no Poder Executivo Federal, como forma de direcionamento de verbas do programa para localidades de interesse do detentor do cargo – no caso o de Ministro da Integração Nacional. Com esse objetivo, foram realizadas as seguintes análises:

1. levantamento de evidências da prática de favorecimento a grupos aliados ao ministro a partir das entrevistas realizadas;
2. proporção do número de emendas e de seus valores financeiros em relação aos partidos aliados e da oposição; e
3. proporção do número de emendas e de seus valores financeiros em relação a localidade a que pertence o Ministro da Integração Nacional.

Permeia a análise a caracterização da atuação dos Executivo e Legislativo em relação aos mecanismos institucionais que moldam a atuação dos Poderes. Pretende-se, ao final do estudo, caracterizar o padrão de atuação e a influência exercida pelo Congresso

Nacional no caso específico da destinação de recursos para o programa Oferta de Água. A seguir consta quadro resumo sobre a metodologia utilizada e sua relação com os objetivos do trabalho.

Quadro 2 - Quadro Resumo do Método de Pesquisa

Objetivos	Procedimentos	Ações
Analisar a atuação do Congresso no processo orçamentário	Levantamento documental das regras institucionais formais acerca da atuação do Congresso. Revisão de literatura sobre o tema.	-
Verificar relevância do programa frente ao total do investimento governamental.	Análise documental por meio dos sistemas Siga Brasil e SIOP.	Comparar o orçamento do programa frente ao total do orçamento de investimentos
Verificar interesse legislativo pelo Programa Oferta de Água.	1. Análise documental por meio dos sistemas Siga Brasil e SIOP. 2. Entrevistas semiestruturadas com os técnicos do MI, MPOG (SOF, SPI e SEPAC); e servidores envolvidos no acompanhamento das emendas ao programa nos gabinetes dos parlamentares.	Comparar percentuais do orçamento oriundo do legislativo com outros programas na área de infraestrutura
Verificar se há indício de adoção de comportamento de cunho paroquialista.	1. Análise documental por meio dos sistemas Siga Brasil e SIOP. 2. Entrevistas semiestruturadas com os técnicos do MI, MPOG (SOF, SPI e SEPAC); e servidores envolvidos no acompanhamento das emendas ao programa nos gabinetes dos parlamentares.	1. Analisar o percentual dos tipos de emendas incidentes sobre o programa (individuais, coletivas ou de relatores). 2. Comparar dotação média de projetos do executivo com projetos aprovados após análise do congresso.
Levantar indícios acerca da natureza conflitiva ou complementar das agendas dos Poderes Executivo e Legislativos	1. Análise documental por meio dos sistemas Siga Brasil. 2. Entrevistas semiestruturadas com os técnicos do MI, MPOG (SOF, SPI e SEPAC); e servidores envolvidos no acompanhamento das emendas ao programa nos gabinetes dos parlamentares.	1. Comparar percentual de execução projetos oriundos do Poder Executivo com projetos incluídos por meio de Emendas pelo Congresso Nacional, 2. Comparar percentual de execução de projetos oriundos de emendas de parlamentares da base governista com aqueles provenientes de parlamentares da oposição.

Fonte:

Elaborado

pelo

autor

4 DISCUSSÃO E RESULTADOS

Na presente fase, como forma de organizar o pensamento, buscou-se analisar as informações produzidas seguindo a linha condutora do processo orçamentário. Todavia, inicialmente, serão discutidos breves aspectos gerais ligados à implementação do programa que servirão como embasamento para a seguinte discussão.

Sob a perspectiva do processo orçamentário, serão tratadas, primeiramente, as informações coletadas referentes ao processo de confecção do PLOA, ainda em sua fase executiva, ou seja, antes do envio do projeto ao Legislativo. Nessa etapa, pretende-se responder a perguntas do tipo: o Poder Legislativo influencia o gasto da política mesmo antes de o PLOA chegar ao Parlamento? Em caso afirmativo, como ocorre tal influência?

Em seguida, será debatida a etapa legislativa do processo. Nessa fase, o estudo recai sobre as regras congressuais para o tramite da proposta orçamentária, bem como para o padrão das emendas produzidas. Serão discutidas as seguintes perguntas: como as regras do próprio parlamento moldam o comportamento de Deputados e Senadores? Qual o tipo de emenda típica? Podemos enquadrá-las em emendas do tipo *pork*?

Por fim, será analisada a fase de execução orçamentária. As emendas são realmente utilizadas como forma de barganha entre os poderes Executivo e Legislativo? Que tipos de projetos são executados? Os projetos oriundos do executivo têm maiores percentuais de execução?

Importa ressaltar que, nas tabelas que se seguem, no que se refere às emendas, os números representam a quantidade de emendas classificadas com o Grupo Natureza de Despesa 4, o que corresponde apenas a investimentos. Tal opção explica-se em Figueiredo e Limongi (2008, p. 93):

Na definição dos gastos de investimento, a atuação de ambos os poderes se dá em um ambiente mais livre de restrições, pois as impostas pela legislação são mínimas. Nessa área, trabalha-se com recursos primários, de livre movimentação, o que permite que as prioridades políticas de cada poder se expressem de forma mais plena. Por isso, a análise da distribuição dessas despesas oferece uma oportunidade única para se examinar as prioridades políticas e, conseqüentemente, os conflitos entre os dois poderes.

A partir do início de vigência do PPA 2012-2015, o Programa Oferta de Água ganhou, ano após ano, importância frente ao total de investimentos governamentais⁶. Conforme a Tabela 1, em 2012 o programa respondia por 2,89% da dotação orçamentária de investimentos consignado em Lei, em 2013 esse percentual passou a 3,95%, chegando a 4,76% em 2014.

Tabela 1 - Programa Oferta de Água frente ao investimento governamental

Programa	2012		2013		2014	
	LOA	%	LOA	%	LOA	%
OFERTA DE ÁGUA	2.322.300.397	2,89%	3.415.860.681	3,95%	3.871.551.136	4,76%

Fonte: Siga Brasil e SIOP.

Nota: Apenas GND 4.

4.1 FASE LEGISLATIVA DO PLOA

O montante bruto do orçamento do programa oriundo de emendas parlamentares também cresceu ao final do período (apesar de, em 2013, o valor total de a dotação orçamentária haver sido reduzida). Conforme Tabela 2, em 2012 foram alocados R\$ 489,0 milhões em emendas, em 2013 foram R\$ 330,4 milhões e, em 2014, R\$ 514,6 milhões. Contudo, em termos percentuais, a proporção de emendas frente à dotação total para o programa no PLOA caiu, sendo que, em 2013, o percentual teve seu menor valor 9,67%. Em 2012, o valor percentual foi de 20,06% e, em 2014, 13,29%. Depreende-se, dessa forma, que o crescimento da dotação do programa não foi acompanhado do aumento no montante da dotação das emendas. O assunto será debatido mais a fundo quando da análise da etapa Legislativa do PLOA.

⁶ Foram considerados como “investimentos” aquelas ações governamentais classificadas com o Grupo Natureza de Despesa – GND 4: Investimentos.

Tabela 2 - Emendas Apresentadas frente à LOA

ANO	LOA	EMENDAS	PROPORÇÃO
2012	2.322.300.397	488.985.921	21,06%
2013	3.415.860.681	330.447.345	9,67%
2014	3.871.551.136	514.640.225	13,29%

Fonte: Siga Brasil e SIOP.

Nota: Apenas GND 4.

Projetos oriundos de emendas, via de regra, não constam entre as obras abarcadas pelo PAC. Dentro do organograma do Ministério da Integração Nacional, os projetos do programa inserido no PAC contam com estrutura de implementação superior aos projetos não incluídos no PAC. A equipe responsável pelas obras de transposição do Rio São Francisco é distinta da equipe que trata dos projetos incluídos em decorrência da aprovação de emendas parlamentares. Ademais, dados colhidos a partir da observação *in loco* mostram que a estrutura destinada a implementação do projeto de transposição do Rio São Francisco é melhor que aquela disponível à equipe responsável pela execução das emendas parlamentares. O edifício e o mobiliário destinados à equipe do projeto do São Francisco são superiores e mais novos se comparados aos à equipe que cuida da execução das emendas.

Tabela 3 - Valor das emendas incluídas no PAC

Autor	PAC	Fora do PAC
Comissões	5.000.000	91.500.000
Bancadas Estaduais	124.025.851	848.159.811
Parlamentares	0	242.031.000
Relator Setorial	6.477.104	16.879.725
Relator Geral	0	0
Total	135.502.955	1.198.570.536

Fonte: Siga Brasil e SIOP.

Nota: Apenas GND 4.

A Tabela 3 mostra os valores brutos das emendas incluídas/não incluídas no PAC e sua análise demonstra que projetos oriundos do legislativo não conseguem integrar a carteira do plano. Em nenhuma oportunidade, emendas individuais conseguiram acesso ao PAC e apenas em raras ocasiões emendas coletivas passaram a integrar o plano. A tabela 4

apresenta os valores de forma percentual. Nota-se que apenas 10,16% das despesas alocadas via emendas foram incluídas no PAC.

Tabela 4 - Percentual dos valores de emendas incluídas no PAC

Autor	PAC	Fora do PAC
Comissões	5,18%	94,82%
Bancadas Estaduais	12,76%	87,24%
Parlamentares	0,00%	100,00%
Relator Setorial	27,73%	72,27%
Total	10,16%	89,84%

Fonte: Siga Brasil

Nota: Apenas GND 4

No Ministério da Integração Nacional, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica é responsável pelo acompanhamento do programa. Ela é composta por dois departamentos: Departamento de Obras Hídricas - DOH e o Departamento de Projetos Estratégicos - DPE.

O DOH é responsável por todos os projetos do programa, excluída a transposição do Rio São Francisco. Dessa forma, estão entre as atribuições do departamento projetos dentro e fora do PAC, bem como todas as emendas parlamentares. Sua estrutura conta com três coordenações-gerais.

Por sua vez, o DPE responsabiliza-se pelo projeto de transposição do São Francisco. Ele é constituído por seis coordenações-gerais e um número de cargos gerenciais e de assessoramento bastante superior ao do DOH. Analisando-se a estrutura dos dois Departamentos e pelas impressões retiradas das entrevistas realizadas junto aos servidores do MI, percebe-se que o DPE conta com prestígio maior se comparado ao DOH.

Ademais, enquanto os projetos do PAC são executados, diretamente, pelo Poder Executivo Federal, projetos não incluídos no programa são realizados, em sua maioria, por meio de convênio com municípios, que contam com capacidade de implementação muito menor se comparada à federal.

A fragilidade institucional de grande parte dos municípios brasileiros tem sido apontada pela literatura e por documentos oficiais preocupados em examinar estruturas administrativas e a capacidade de gestão de programas e projetos (MARTINS, PIMENTA e LOPES, 2013). Tal fragilidade foi citada, pelos técnicos do MI, como aspecto fundamental para a não realização de projetos do DOH. Segundo os entrevistados, grande parte das

obras previstas não é executada devido à falta de capacidade de os municípios apresentarem projetos, documentações e informações necessários ao início dos empreendimentos.

Entrevistas realizadas junto a servidores de gabinetes de deputados que apresentaram emendas individuais ao programa mostraram que é difundida a ideia de que o volume de projetos e obras sob responsabilidade da DOH não é compatível com o número de servidores do departamento. O Entrevistado Legislativo C citou que existem dificuldades relativas ao esclarecimento de eventuais dúvidas junto aos servidores do DOH. Segundo ele, apesar do bom trabalho realizado pelos técnicos, estes não dispõem de tempo para atender diretamente os técnicos municipais. Assim, ainda segundo o entrevistado, grande parte de seu trabalho é intermediar a relação entre os municípios e o DOH.

O trabalho dos técnicos do Ministério da Integração é bom. Só que eles não têm tempo de ver tudo. Daí, às vezes, eu tenho que ir até lá pra falar com eles. Para pedir para eles falarem com a prefeitura. A prefeitura às vezes tem dúvidas e não consegue falar com eles. Eles não têm tempo de ligar para a prefeitura. Aí eu tenho que ir lá. Esse é o nosso trabalho. (Entrevistado Legislativo C, 2014)

A incapacidade técnica está dos dois lados, saindo aqui de Brasília até os municípios. O Brasil deu uma largada no investimento e não deu a largada na capacitação das pessoas. (...) A incapacidade técnica vai da hora de inserir uma proposta no Siconv⁷ à análise do técnico aqui em Brasília. Não houve preparação dos servidores para todo esse crescimento. (Entrevistado Legislativo D, 2014)

Além disso, fora da estrutura do MI, as obras do PAC ainda contam com o apoio da Secretaria do Plano de Aceleração do Crescimento – SEPAC, ligada diretamente à Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. O quadro de servidores da SEPAC é, em sua maioria, formado por servidores de carreiras classificadas como típicas de estado.

No que se refere à estrutura de execução do programa, portanto, o Executivo trata de modo distinto os empreendimentos relacionados à transposição do Rio São Francisco e ao PAC das obras oriundas de emendas parlamentares. Enquanto o primeiro grupo de empreendimentos conta com estrutura de implementação que envolve mais de um ministério e tem obras executadas diretamente pelo governo federal, os projetos decorrentes de emendas dependem da capacidade de execução dos municípios interessados e dispõem de menor aparato burocrático de apoio em nível federal.

⁷ Siconv é o sistema utilizado para registro de todos os convênios celebrados pelo Poder executivo da Administração Pública Federal.

As entrevistas demonstraram que os parlamentares têm ciência dessas limitações. Todas as entrevistas realizadas junto aos servidores lotados nos gabinetes dos deputados e responsáveis pelas emendas concordam que o fato de o projeto estar inserido dentre as obras do PAC representa grande vantagem no sentido de aparato burocrático para a implementação da obra.

Tem problemas de execução nos municípios. Nós gostaríamos de ver nossas emendas no PAC, só que dificilmente elas entram. Até porque é complicado por causa do valor das emendas. As obras do PAC são muito grandes. (Entrevistado Legislativo D, 2014)

Pode-se presumir, portanto, que caso determinado parlamentar tenha forte interesse na liberação financeira para sua emenda, este tentará incluir sua proposição diretamente dentre os projetos que constam da proposta orçamentária do governo. Dessa maneira, seu projeto seria incluído no PAC, contaria com todo o aparato de implementação do governo federal e, assim, teria maiores chances de ser executado.

Acho que se as emendas fossem incluídas no PAC elas teriam mais chances de serem executadas. Até porque é um programa de governo. A bancada é uma coisa muito individualizada, por mais que seja grande. Mas entrando no PAC, que já é um programa de governo e que qualquer presidente que esteja no poder tem interesse de executar, eu acho que fica mais fácil. Facilita contemplar essa proposta de emenda de bancada. (Entrevistado Legislativo B, 2014)

O Legislativo tenta incluir as obras no PAC, até porque a modalidade licitatória do PAC é diferenciada. Ela é mais flexível e aí, por conta disso, você tem uma facilidade maior de executar. (Entrevistado Legislativo C, 2014)

Nesse sentido, interessaria ao parlamentar a inclusão da dotação orçamentária de seu projeto antes mesmo de o Projeto de Lei Orçamentária ser encaminhado ao Congresso Nacional. Assim, tendo sido incluído ainda na fase executiva do PLOA, o projeto teria mais chances de ser abarcado no PAC.

O Executivo é responsável pela coordenação e elaboração do PLOA. Mais especificamente, compete ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – MPOG, na figura da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, a coordenação e detalhamento do PLOA. Inicialmente, a SOF estima as receitas, define os parâmetros e especifica os limites de despesas para os programas que cada um dos órgãos públicos se propõe a desenvolver. Considerando os limites orçamentários definidos pela SOF, cada ministério prepara e devolve seu projeto àquela secretaria, que, por sua vez, fica com a responsabilidade de consolidar tudo, em uma única proposta, e encaminhá-la ao Congresso Nacional.

Pereira e Mueller (2002) ressaltam que é nessa etapa que alguns parlamentares, principalmente os de maior prestígio, recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse.

As respostas dos entrevistados, tanto daqueles oriundos do Poder Executivo quanto do Legislativo, foram no sentido de que a decisão sobre as obras incluídas no PAC estão centralizadas na cúpula do Poder Executivo, com pouca participação parlamentar no processo. Exemplificando, para um dos entrevistados, pertencente ao grupo legislativo da amostra e responsável pelas emendas parlamentares de deputado federal de partido pertencente à base aliada, o papel desempenhado pelo parlamento nesses casos é de fiscalização, e não de determinação de que obras devem ser incluídas.

Eu acho que o Legislativo participa mais na fiscalização. O foco maior do congresso é a fiscalização. Tem as obras de governo e tem as obras de interesse do parlamentar, entendeu? É mais na fiscalização do que na definição de onde irá aplicar o dinheiro. (Entrevistado Legislativo B, 2014).

O Entrevistado Executivo C (SEPA) afirmou que apenas em ocasiões muito específicas um projeto é incluído no PAC por solicitação de atores externos ao Poder Executivo Federal.

Geralmente as emendas não estão no PAC. Eu não sei como é a execução dessas emendas. Do tempo que estou aqui, a três anos, eu nunca vi uma emenda parlamentar entrar no PAC. O que houve caso é coisa que entrou como emenda e depois transformaram em PAC e daí não precisou mais de emendas. Mas eram projetos discutidos já. Eram obras estratégicas. Houve um caso de uma cidade na Paraíba que entrou em colapso porque todos os reservatórios e açudes estava todos esgotados e ele queriam colocar uma adutora que puxasse água de um açude um pouco mais distante que tinha água. A população estava se manifestando. Era um cidade de porte médio e o abastecimento estava sendo todo por caminhão pipa. São casos muito pontuais. (...) Um exemplo de obra que entrou no PAC é a Barragem de Fronteiras. É uma obra que a bancada do Ceará faz muita pressão para que saia. Essa obra não foi colocada por emenda, foi negociação. Aí entrou a bancada do estado, o governador, junto com os ministérios e houve um consenso. Não havia conflito. Houve casos em que a bancada quer e o governador não quer. Aí fica mais difícil. (Entrevistado Executivo C, 2014)

Dessa forma, para o caso de obras inclusas no PAC por apoio parlamentar, não se configura o argumento de Pereira e Mueller (2002) no qual a atuação parlamentar não refletiria as prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um problema específico, mas sim os interesses de indivíduos empenhados em enfrentar problemas locais. Sob esse ponto de vista, uma perspectiva parcial e local de como

enfrentar o problema prevaleceria, em detrimento de uma análise integrada de informação sobre o todo o território nacional. As entrevistas realizadas não corroboram essa tese. Quando um projeto é incluído no PAC, este é resultado de consenso do qual participam não só os parlamentares, mas também o Poder Executivo Estadual e os Ministérios Envolvidos.

Uma vez definidos os projetos prioritários do executivo e encaminhado o PLOA ao Parlamento, inicia-se a fase formal de análise orçamentária pelo Legislativo. De forma geral, as restrições de ordem institucional apontadas por Figueiredo e Limongi (2008) aplicam-se ao caso Programa Oferta de Água.

De início, a Constituição Federal limita o poder de alteração da lei orçamentária ao estabelecer a obrigatoriedade de que as emendas indiquem os recursos necessários à sua execução, sendo apenas admitidas aquelas provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e para o Distrito Federal.

Tais restrições são acompanhadas pelos demais regramentos legais e regulamentares e serão discutidas, em momento oportuno, no transcorrer da análise orçamentária do programa. De todo modo, para o caso do programa Oferta de Água, pode-se afirmar que durante a fase de análise do PLOA pelo Congresso Nacional corroboram-se os apontamentos de Figueiredo e Limongi (2008), no sentido da limitação e circunscrição legal da atuação do parlamento na fase legislativa PLOA, sendo oriundas do parlamento emendas limitadas à realocação geográfica de recursos em investimentos.

Sobre as emendas parlamentares, primeiro ponto de análise é a distribuição de emendas de acordo com o seu tipo. As emendas parlamentares são divididas em emendas individuais, de comissão, de bancada e de relator, nesse último caso subdividindo-se em emendas de relator geral e relator setorial.

Quanto aos valores e tipos das emendas aprovadas, predominam as emendas de Bancada. Conforme Tabela 5, no ano de 2014, por exemplo, 89,49% das emendas atendidas no autógrafa são desse tipo. Em segundo lugar aparecem as emendas individuais que, no ano de 2014, representaram 8,56% das emendas aprovadas. Desse modo, pelo menos em primeira análise, não se corrobora a argumento de Bernando e Mueller (2002), no qual emendas individuais seriam preferidas pelos parlamentares como forma de destinar recursos para seu reduto eleitoral.

Tabela 5 – Programa Oferta de Água: distribuição das emendas quanto ao tipo de autor

Autor (Tipo)	2012	%	2013	%	2014	%
BANCADA ESTADUAL	287.834.092	58,86%	223.782.345	67,72%	460.569.225	89,49%
COMISSÃO CÂMARA DOS DEPUTADOS	80.000.000	16,36%	6.500.000	1,97%	5.000.000	0,97%
COMISSÃO SENADO FEDERAL	0	0,00%	0	0,00%	5.000.000	0,97%
DEPUTADO FEDERAL	92.645.000	18,95%	91.865.000	27,80%	35.785.000	6,95%
SENADOR	5.150.000	1,05%	8.300.000	2,51%	8.286.000	1,61%
RELATOR SETORIAL	23.356.829	4,78%	0	0,00%	0	0,00%
RELATOR GERAL	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
TOTAL	488.985.921	100%	330.447.345	100%	514.640.225	100%

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Apenas GND 4.

Dessa forma, grande parte dos recursos movimentados pelo Congresso Nacional são definidos por atores coletivos e/ou institucionais. No caso do Programa Oferta de Água, a ampla maioria das emendas é apresentada por bancadas estaduais. Tanto a apresentação quanto à aprovação de emendas coletivas e institucionais são reguladas de maneira estrita pelas resoluções internas a Comissão Mista de Orçamento. Usando o argumento de Figueiredo e Limongi (2008), dadas essas regras, pode-se supor que o montante aprovado responde, de fato, a demandas coletivas e gerais.

Para Figueiredo e Limongi (2008), os regulamentos da CMO estabelecem os atores autorizados a apresentar emendas e a maneira pela qual essas emendas devem ser apresentadas e acatadas pelo relator. Por exemplo, no que se refere às emendas de bancadas estaduais, o Regulamento Interno da CMO (2003) condiciona sua apresentação ao apoio de dois terços da representação do estado em cada uma das Casas Legislativas. Ademais, as bancadas estaduais podem apresentar um máximo de vinte e três emendas. Sendo que as bancadas com mais de onze parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de dezoito emendas, uma emenda adicional para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que excederam a onze parlamentares (CONGRESSO NACIONAL, 2003).

A percepção de que as emendas de bancada do programa correspondem, de fato, à concertação de interesses entre os parlamentares da bancada estadual foi corroborada nas entrevistas realizadas junto ao legislativo. Todos os entrevistados expuseram opinião semelhante, alinhada ao ponto de vista apresentado por Figueiredo e Limongi (2008).

Na verdade as emendas de bancada são de comum acordo. Há uma negociação dentro da bancada. O governo é do PT e a prefeitura é do democratas, tem a negociação dentro da bancada. Uma coisa que o ACM Neto queira prioritariamente e que a oposição abre um espaço para a situação. Mas é tudo de comum acordo. Até porque são poucas emendas. O valor é alto, o montante de emendas de bancada é alto, mas são poucas emendas. E elas acabam não sendo liberadas, e isso não é desse governo ou o do Lula, historicamente as emendas de bancada não são executadas. (Entrevistado Legislativo B, 2014)

As emendas de bancada não são repartição de emendas individuais. Elas representam um acordo. Imagine que nós temos trinta deputados e aí o acordo é feito. Um grupo defende que tenha recurso pra saúde, outro defende recursos para a defesa e outros que tenha recursos hídricos. Aí depois de negociação os deputados decidem. Não tem uma semana que não tenha reunião de bancada. E aí, esses acordos vêm, também, de acordo com os interesses da sociedade. Felizmente os deputados têm tido essa sensibilidade. (Entrevistado Legislativo C, 2014)

Os entrevistados do Poder Executivo expressaram opinião semelhante. Nenhum deles expressou conhecimento acerca de acordos entre parlamentares para utilizar-se de emendas coletivas para disfarçar emendas individuais, nos termos apresentados por Pereira e Mueller (2002, p. 272).

(...) Não é raro que parlamentares entrem em acordo com políticos nos estados e municípios para propor emendas individuais – Conhecidas como “rachadinhas” – disfarçadas de coletivas, pois consistem na apresentação de emendas genéricas ao orçamento, sem indicação do municípios onde será aplicado o recurso. Depois de aprovada a emenda, entretanto, os parlamentares enviam para o ministério responsável pela obra um lista de municípios que deverão ser contemplados na hora da liberação da verba.

Quanto às emendas individuais, constata-se que representam percentual pequeno frente ao total de emendas apresentadas. Sob a tese de que o individualismo dos políticos nacionais seria exacerbado, esperar-se-ia que houvesse maiores valores relativos a emendas individuais e, principalmente, que o Congresso não produzisse, por si próprio, amarras institucionais que limitassem seu poder de alterar o Projeto de Lei Orçamentária.

Uma das possíveis explicações para esse fato pode estar relacionado ao valor máximo de emendas distribuído uniformemente para cada parlamentar. No caso do Programa Oferta de Água, o valor total da cota para emendas individuais dos parlamentares não é suficiente para abarcar o custo da maioria dos projetos afetos ao programa. Dessa maneira, há desestímulo para a apresentação de emendas individuais e estímulo a apresentação de emendas de bancada. Ou seja, o teto de recursos sobre o qual incidem as emendas individuais acaba por dirigir, necessariamente, seus valores para investimentos de

pequeno porte, o que desestimula a alocação de tais recursos em ações de infraestrutura hídrica e, como consequência, no Programa.

A título de comparação, ao orçamento de 2014, foram disponibilizados R\$ 14.6 milhões de reais para que cada deputado apresentasse suas emendas. Este valor foi, posteriormente, contingenciado para R\$ 10.6 milhões pelo Poder Executivo. Vale lembrar que percentual desse valor ainda teve de ser alocado em emendas destinadas à saúde. Dessa maneira, restariam poucos recursos livres para a destinação de verbas ao programa (CONGRESSO NACIONAL, 2013).

A restrição de montante das emendas individuais foi citada por alguns entrevistados oriundos do Poder Legislativo como limitador para a destinação de verbas para o programa. De acordo com um dos entrevistados, no que se refere a programas focados na oferta de recursos hídricos, as emendas individuais tendem a ser destinadas a programas de construção de cisternas. Ocorre que a construção de cisternas são empreendimentos de menor monta se comparados aos recursos necessários para a construção de adutoras e barragens, obras típicas do Programa Oferta de Água.

Quase não há contingenciamento na questão do poço artesiano. Adutoras não, a gente atua mais sobre obras menores. Até pelas características das emendas e da região em que o deputado trabalha. O foco são obras menores. (Entrevistado Legislativo B, 2014)

Essa ideia é também tratada por Figueiredo e Limongi (2008). Segundo os autores, em função do teto de recurso sobre os quais incidem, as emendas individuais são necessariamente dirigidas para investimento de pequeno porte. A tabela 6 exhibe o valor médio das emendas por local de aplicação. A tabela deixa claro que os valores médios das emendas individuais são bastante inferiores aos dos demais tipos de emendas.

Tabela 6 – Valor médio das emendas por tipo de autor e local de aplicação

Autor	Valor médio da emenda			
	União/Região	Estados	Municípios	Total da LOA
Comissões	19.300.000	-	-	19.300.000
Bancadas Estaduais	-	31.218.422	18.469.751	28.593.696
Parlamentares	250.000	1.035.981	581.897	975.931
Relator Setorial	2.451.052	13.552.621	-	4.671.366

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Apenas GND 4.

A análise da distribuição dos recursos por local de aplicação por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, conforme exposto na tabela 7, revela tendência de maior localismo do Poder Legislativo. O Congresso aloca uma proporção maior de recursos em nível municipal do que o Executivo. Enquanto o Legislativo destina 10,96% dos recursos para o nível local, o Executivo designa apenas 1,62%. No outro extremo, o Executivo aloca 54,12% de seus recursos a nível nacional/regional, enquanto que o Legislativo destina apenas 8,01%. No que se refere ao Legislativo, a grande maioria dos recursos é distribuído a nível estadual (81,04%).

Tabela 6 – Distribuição das despesas de investimentos por local de aplicação

Autor	Valor total da emenda			
	União/Região	Estados	Municípios	Total da LOA
Executivo	54,12%	44,26%	1,62%	100,00%
Legislativo	8,01%	81,04%	10,96%	100,00%

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Apenas GND 4.

Enquanto a distribuição das emendas por tipo de autor revela importância restrita das emendas individuais e, pelo menos aparentemente, reforça o argumento de que a lógica de atuação estritamente eleitoral do Congresso deve ser mitigada, a Tabela 7 reforça a tese de que o Congresso atuaria de forma mais localista na determinação da alocação orçamentária.

Sob esse argumento, o parlamento seria não apenas mais localista, concentrando seus gastos a nível municipal, como também responsável por uma dispersão maior de recursos, o que resultaria em valores médios de emendas menores das emendas individuais.

A Tabela 7 mostra que, no que se refere ao Programa Oferta de Água, o Legislativo realmente tende a concentrar mais os recursos por ele alocados. Já a tabela 8 mostra que os valores médios das emendas legislativas são, de fato, menores se comparados às dotações médias do poder Executivo.

Além disso, os valores médios das emendas destinadas a municípios são bastante inferiores às médias das dotações destinadas a Estados.

Tabela 8 - Valores médios das emendas parlamentares e das dotações do executivo por local de aplicação

Autor	Valor total da emenda			Total da LOA
	União/Região	Estados	Municípios	
Executivo	96.103.206	15.911.129	3.682.051	26.425.027
Legislativo	9.709.473	4.412.678	4.0606.490	4.305.733

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Apenas GND 4.

As Tabelas 6 e 8 trazem o valor total e os valores médios das emendas tipo de autor e por local de aplicação. O objetivo é de que, por meio delas, se possa aprofundar a argumentação de que de que o Congresso seria fundamentalmente localista, ou seja, haveria uma distinção básica entre os dois poderes em relação à localização e montante das emendas.

Quanto ao valor médio das emendas, a Tabela 8 trouxe valores já esperados. A tendência é de que os valores médios das emendas destinadas aos municípios sejam menores que os valores médios alocados em nível estadual e nacional/regional. Ademais, constata-se que, estando as emendas individuais sujeitas aos limites impostos pelo próprio Congresso Nacional, seus valores médios são menores, se comparados aos montantes médios das emendas das bancadas estaduais e das comissões, que, por sua vez, não carregam consigo limites tão estritos.

Todavia, na contramão dos resultados obtidos por Figueiredo e Limongi, a Tabela 9 revela que as emendas individuais não são as grandes responsáveis pelo viés localista da atuação do Legislativo. Figueiredo e Limongi (2008), em estudo sobre o percentual das emendas parlamentares destinadas a investimentos, obtiveram o resultado de que nada menos que 90% das dotações destinadas a municípios decorrem de emendas individuais.

No que se refere ao Programa Oferta de Água, tal magnitude não se confirma, a Tabela 9 mostra que 88,45% dos recursos de emendas destinadas a municípios são oriundos de bancadas estaduais. Além disso, 1,62% dos recursos destinados ao programa pelo Poder Executivo são destinados aos municípios. Esse percentual corresponde ao montante de R\$ 146,6 milhões, o que, por sua vez, perfaz 50% da dotação destinada pelo programa para os municípios.

Tabela 7 – Valor total das emendas por local de aplicação: 2012 a 2014

Autor	Percentual da emenda		
	União/Região	Estados	Municípios
Comissões	90,35%	0	0
Bancadas Estaduais	0	77,97%	88,45%
Parlamentares	0,47%	20,78%	11,55%
Relator Setorial	9,18%	1,25%	

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Apenas GND 4.

Quanto à localização geográfica das dotações orçamentárias, as emendas, na grande maioria das situações, preveem investimentos em estados também priorizados pelo Executivo e afetados por déficits hídricos. Nesse sentido, reforça-se a tese de que, no que se refere ao Programa Oferta de Água, as agendas dos Poderes Legislativo e Executivo são semelhantes. A Tabela 10 mostra que a distribuição percentual dos recursos alocados pelos Poderes Executivo e Legislativo é semelhante para a maioria dos casos.

Tal percepção foi corroborada nas entrevistas realizadas. De forma geral, os entrevistados concordam que as obras previstas pelo Legislativo vão ao encontro dos objetivos do Poder Executivo.

Não tem conflito entre o parlamento e o executivo. As obras do legislativo estão previstas no programa e querem acabar com o problema da seca. (Entrevistado Legislativo D, 2014)

Em entrevistas realizadas junto a técnicos do Executivo foi ressaltado que o grande impedimento para a execução das emendas individuais são de ordem burocrática, no sentido de dificuldades de os municípios atenderem aos requisitos exigidos pelo Ministério da Integração Nacional para a liberação da verba necessária para execução das obras.

Recurso para as emendas existe, o problema são os municípios que não conseguem fazer a parte deles, documentação, licitação, projetos. Nós temos interesse em realizar as obras, até porque, várias das emendas contemplam projetos bons para o executivo. (Entrevistado Executivo A, 2014)

Da mesma forma, de parte do Legislativo, a sensação é de que o programa visa ao enfrentamento de problemas reais vividos por estados da federação que convivem com escassez de recursos hídricos. A ressalva é feita ao projeto de transposição do Rio São Francisco, criticado por alguns entrevistados oriundos do Poder Legislativo, inclusive da

base governista. Todavia, as demais obras previstas pelo Executivo para o Programa Oferta de Água são vistas com bons olhos pelos entrevistados oriundos do Legislativo.

Tabela 8 – Distribuição das dotações por estado

UF	EXECUTIVO		LEGISLATIVO	
	R\$	%	R\$	%
AL	690.101.232	16,94%	17.750.000	1,45%
BA	284.487.814	6,98%	124.000.241	10,10%
CE	606.055.712	14,88%	172.163.000	14,03%
ES	0	0,00%	22.000.000	1,79%
GO	300.000	0,01%	0	0,00%
MA	0	0,00%	6.900.000	0,56%
MG	287.600.705	7,06%	94.202.621	7,68%
MT	0	0,00%	500.000	0,04%
PB	798.899.858	19,61%	370.752.514	30,21%
PE	709.326.487	17,41%	126.286.682	10,29%
PI	263.597.628	6,47%	160.419.225	13,07%
PR	0	0,00%	1.000.000	0,08%
RJ	800.000	0,02%	500.000	0,04%
RN	167.200.000	4,10%	22.900.000	1,87%
RS	111.196.000	2,73%	450.000	0,04%
SC	46.785.715	1,15%	275.000	0,02%
SE	107.297.634	2,63%	98.450.000	8,02%
SP	0	0,00%	2.320.000	0,19%
TO	0	0,00%	6.400.000	0,52%
Total	4.073.648.785	100,00%	1.227.269.283	100,00%

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Apenas GND 4.

De forma sucinta, na tentativa de sumarizar os achados pertinentes à fase legislativa do PLOA, observa-se, primeiramente, que as restrições legais e institucionais à atuação Legislativo no processo orçamentário se confirmam, nos termos apontados por Figueiredo e Limongi (2008). Ademais, evidenciou-se que as emendas individuais tem peso pequeno, frente ao universo de emendas apresentadas ao programa. Quanto à localização geográfica das dotações, demonstrou-se que os estados para onde se destinam os projetos previstos pelos parlamentares não se diferenciam muito daqueles selecionados pelo Poder Executivo.

Por outro lado, o Congresso Nacional é mais localista e dispersa mais os recursos que aloca. No que se refere ao Programa Oferta de Água, mesmo para as emendas coletivas e institucionais, verificam-se dispersão nas alocações. São justamente as emendas de bancada as responsáveis pela maior parte das dotações destinadas pelo Congresso Nacional aos municípios.

4.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Mais informações acerca da relação existente entre os dois Poderes podem ser colhidas por meio da análise da execução orçamentária por parte do Executivo. Inicialmente, todavia, faz-se necessária pequena digressão acerca do contexto geral sobre o qual opera a execução orçamentária no Brasil.

O caráter autorizativo da lei orçamentária, bem como a possibilidade de remanejamento de recursos entre rubricas, dentro de um teto pré-definido em LOA, sem consulta prévia ao legislativo, garante bastante autonomia ao Poder Executivo (PEREIRA E MULLER, 2002; FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008; SANTOS, 1997a). Ao longo do ano, durante a execução do orçamento, o executivo contingencia gastos, liberando os recursos financeiros de acordo com o comportamento da arrecadação das receitas.

Um panorama sobre as despesas governamentais mostra que os gastos com investimento são, de forma geral, financiados por recursos de livre movimentação, isto é, aqueles em que não há vinculação entre a arrecadação e despesa. Os recursos de livre aplicação são bastante escassos entre as receitas governamentais, uma vez que, no orçamento brasileiro, há elevado montante de gastos protegidos por determinações constitucionais e legais, que contam com prioridade frente aos gastos com investimentos.

Além disso, as despesas com investimentos são as que mais sofrem restrições, a fim de atender as necessidades da política macroeconômica sob a qual o governo opera. Dessa forma, não é de estranhar que, de forma geral, as taxas de execução das despesas com investimentos sejam sempre inferiores aos montantes aprovados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2008).

A participação relativa do Poder Legislativo, no efetivo gasto com investimentos, pode ser analisada, inicialmente, tomando-se como referência a participação percentual do

parlamento entre os valores consignados na LOA e comparando-a ao percentual efetivamente executado ao final do exercício financeiro.

Como mostra a Tabela 11, para os dois anos em análise⁸, não há tendência definida acerca da relação da participação congressual na LOA e, posteriormente, nas despesas executadas. No ano de 2012, a tendência foi a participação legislativa maior na LOA do que nos valores executados. Enquanto na LOA 20,15% do orçamento advinha do Legislativo, apenas 0,38% das despesas executadas foram fixadas pelos parlamentares. Naquele ano, portanto, o Executivo pareceu privilegiar fortemente a execução dos gastos que ele próprio definiu.

No ano seguinte a situação mudou diametralmente, 24,31% das despesas executadas foram oriundas do Poder Legislativo, em contraposição a 11,17% das rubricas constantes da LOA. O peso do Legislativo nas despesas executadas, portanto, foi muito superior ao do ano anterior. Cabe salientar que, no período em destaque, não houve execução de restos a pagar oriundos de emendas parlamentares.

Tabela 9 – Participação relativa do Legislativo nos gastos de investimento do Programa Oferta de Água: Lei Orçamentária Anual e despesas executadas (%)

ANO	LOA	Despesas Executadas
2012	20,15%	0,38%
2013	11,17%	24,31%

FONTE: Siga Brasil

Nota 1: Apenas GND 4.

Nota 2: Inclui suplementações.

Nota 3: Despesa Liquidada.

A análise das informações colhidas parece apontar para a situação descrita em literatura na qual o Executivo, que tem grande poder discricionário sobre a execução do orçamento anual, estaria utilizando tais prerrogativas para fazer pressão sobre a atuação dos parlamentares. Dessa forma, o aumento da participação percentual do Legislativo nas despesas executadas no ano de 2013, poderia estar relacionado a benesses oferecidas pelo

⁸ A opção foi por não incluir o ano de 2014 na análise. A escolha se deve ao fato de que a preparação do presente trabalho se dar ainda no primeiro semestre do ano de 2014. É padrão conhecido nos gastos com investimentos a acentuação de empenhos e liquidações ao final do ano. Dessa forma, caso se considerasse a execução do primeiro semestre de 2014, poder-se-ia passar a falsa impressão ao leitor de que a execução orçamentária no referido ano está aquém da execução dos demais anos sob análise.

Executivo em troca de votos em projetos de seu interesse. Ou seja, o Executivo poderia estar agindo estrategicamente ao liberar a execução orçamentária das emendas.

Todavia, as entrevistas junto aos técnicos do Poder Executivo não confirmaram tal suposição. De acordo com o entrevistado Executivo A, representante do MI, não há orientação acerca de quais emendas serão executadas. Segundo ele, quando uma emenda não é executada, deve-se a dificuldades dos municípios cumprirem com as condicionantes de execução estabelecidas pelo MI. “Não há isso de segurar emendas individuais. Há recursos para o programa. Os municípios têm dificuldade em apresentar os documentos exigidos pela Portaria⁹”.

Parte da explicação pode estar no fato de que a execução orçamentária do programa como um todo tenha ficado aquém do esperado. Dessa forma, com os baixos níveis de execução das ações propostas pelo Executivo, teria sido mais fácil para que a proporção de emendas executadas no programa como um todo crescesse.

Outro possível motivo para o crescimento da proporção da execução do orçamento advindo do Legislativo pode estar relacionado à própria dinâmica do Programa Oferta de Água. No primeiro ano de programa, as exigências impostas pelo Ministério da Integração, em virtude da circunstância de recém criação, podem ter representado obstáculo maior se comparadas às mesmas exigência no ano seguinte, período em que já houve tempo suficiente para a adequação dos municípios às exigências do referido Ministério.

Tal suposição, todavia, não pode ser corroborada sem a análise de série histórica que demonstre padrão de execução semelhante ao de 2013 para os anos seguintes. Apenas com período de análise mais alongado que a tese exposta no parágrafo anterior poderia ser melhor analisada. Dessa forma, para o caso em questão, a restrição temporal do período de execução do programa sob debate no presente trabalho constitui-se em limitação da análise do ponto ora em discussão.

A tese de que, no ano de 2013, a execução das emendas parlamentares estaria relacionada a eventuais recompensas, por parte da Presidente da República, a parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do Poder Executivo pode ser

⁹ Portaria Interministerial nº 507/2011, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidade da Administração Pública Federal

colocada à prova pela análise da taxa de execução das emendas individuais em relação à orientação política dos parlamentares envolvidos.

Inicialmente, cabe ressaltar que naquele ano a grande maioria das emendas executadas era proveniente de emendas individuais. De acordo com informações do sistema Siga Brasil, naquele ano apenas emendas de comissões e parlamentares foram executadas. As emendas de comissões somavam R\$ 6,5 milhões enquanto que as emendas parlamentares somavam R\$ 100,2 milhões.

A Tabela 12 mostra que o fato de o parlamentar pertencer ou não à base do governo não tem influência na taxa de execução de suas emendas. No ano de 2012, a taxa de execução dos congressistas de oposição foi pouco superior à taxa verificada para os membros da base aliada. No ano de 2013, o percentual de execução dos dois grupos continuou bastante próximo. Assim, parecem se comprovar os resultados das entrevistas realizadas junto aos representantes do Poder Executivo, nas quais os entrevistados afirmaram não haver preferências no que se refere à execução de emendas vinculadas à orientação política dos parlamentares.

Tabela 10 – Execução de emendas individuais em investimento e posição dos parlamentares: Programa Oferta de Água.

Taxa de Execução (%)					
2012		2013		2014	
Base do Governo	Oposição	Base do Governo	Oposição	Base do Governo	Oposição
1,66	2,78	74,45	73,38	0	0

Fonte: Siga Brasil.

Nota 1: O cálculo da taxa de execução foi feito levando-se em consideração o valor das emendas individuais liquidadas sobre o valor das emendas aprovadas, e compreende apenas os valores relativos a investimentos.

Nota 2: Relatório extraído em 5 de junho de 2014.

Por sua vez, o tipo de emenda parece ter influência nas chances de os parlamentares verem suas emendas executadas. A análise da Tabela 12 merece algumas considerações iniciais. Primeiro, o percentual de 92,31% de execução das emendas de comissão da Câmara dos Deputados em 2013 pode ser relativizado. No PLOA daquele ano foram apresentadas apenas R\$ 6,5 milhões de reais em emendas de comissão. Como o valor total das emendas é baixo, qualquer execução orçamentária implicará em elevados índices

percentuais de execução. O mesmo não se pode afirmar das emendas individuais. No ano de 2013 foram apresentadas R\$ 100,2 milhões em emendas.

De todo modo, chama atenção a baixa execução das emendas de bancada. No ano de 2013, por exemplo, foram apresentadas R\$ 223,8 milhões em emendas de bancadas estaduais. Mesmo naquele ano, quando houve aumento da taxa de execução de emendas, não foram executadas nenhuma emenda de bancada. As entrevistas realizadas junto aos responsáveis pelas emendas, nos gabinetes dos parlamentares, demonstraram que a tendência à baixa execução das emendas apresentadas pelas bancadas estaduais é ideia difundida dentro do parlamento. É opinião geral entre os entrevistados que tais emendas não estão dentre as prioridades de execução por parte do Poder Executivo e que raramente são executadas.

Mesmo no ano de 2012, quando R\$ 124 milhões de emendas de bancada foram alocadas no PAC, não houve execução. De acordo com técnicos do poder executivo, ainda que inclusas no PAC, a execução de emendas dependem de autorização direta dos ministros de estado. Portanto, no que se refere ao Programa, emendas de bancada parecem ter menores chance de execução.

Tabela 11 – Taxa de execução das emendas por tipo

TIPO DE EMENDA	2012	2013
Bancada Estadual	0,01%	0,00%
Comissão Câmara dos Deputados	0,00%	92,31%
Individuais	1,80%	74,21%
Relator Setorial	0,24%	-

Fonte: Siga Brasil.

No que se refere à execução orçamentária, portando, verifica-se que não há tendência definida acerca da relação entre a participação congressual na LOA e, posteriormente, nas despesas orçamentárias. A análise das informações da execução orçamentária aponta para a situação na qual o Executivo, que tem grande poder discricionário sobre a execução do orçamento anual, estaria utilizando tais prerrogativas para fazer pressão sobre a atuação dos parlamentares.

Todavia, tal tese não se comprovou nas entrevistas realizadas. Parte da explicação pode estar no fato de que a execução orçamentária do programa como um todo ficou aquém

do esperado. Outra possível razão pode estar relacionada à própria dinâmica do Programa Oferta de Água. No primeiro ano de programa, as exigências do Ministério da Integração podem ter representado obstáculo maior se comparadas às mesmas exigências no ano seguinte, situação em que já houve tempo suficiente para a adequação dos municípios às exigências. Todavia, essa tese não pode ser corroborada sem a análise de série histórica mais alongada, que demonstre padrão de execução semelhante ao de 2013 para os anos seguintes.

As informações da execução do orçamento e a percepção dos entrevistados mostram que o fato de o parlamentar pertencer ou não à base do governo tem pouca influência na taxa de execução de suas emendas. Por sua vez, o tipo de emenda parece ter influência nas chances de os parlamentares verem suas emendas executadas. Neste caso, chama atenção a baixa execução das emendas de bancada. É ideia difundida entre os entrevistados oriundos do Poder Legislativo que esse tipo de emenda tem poucas chances de execução.

4.3 ORÇAMENTO IMPOSITIVO

A LDO-2014 trouxe inovação quanto às regras de programação e execução orçamentária. De acordo com o art. 52 da referida lei, a execução das emendas individuais inseridas na LOA 2014 são de execução obrigatória. A execução obrigatória deve corresponder a até 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo que metade desse percentual deve ser destinado à saúde.

De forma a regulamentar a execução de tais emendas, seguindo orientação do Ministério do Planejamento e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, o Ministério da Integração Nacional publicou a Portaria nº 104, de 10 de março de 2014, que trata da análise acerca da viabilidade de execução de emendas individuais ao orçamento 2014. A referida portaria estabelece os critérios sobre os quais as emendas individuais, teoricamente obrigatórias, devem ser executadas.

De forma sucinta a Portaria nº 104 estabelece que os órgão e entidades vinculadas ao MI deverão opinar pela aprovação ou reprovação da execução de cada emenda individual, sendo sua reprovação condicionada aos casos em que forem configurados impedimento de ordem técnica. Impedimentos de ordem técnica são aqueles que obstam o

curso regular da realização da despesa referente à emenda individual de execução obrigatória. Exemplo de impedimento de ordem técnica seria a previsão de emenda para obra que não conta com os projetos necessários à sua execução.

Acontece que, na opinião dos entrevistados que atuam como responsáveis pelo acompanhamento de emendas nos gabinetes dos parlamentares, as condicionantes estabelecidas pela portaria acabam por inviabilizar a execução da ampla maioria das emendas individuais.

O governo aí criou um caso. O que o governo fez? Fez o impedimento técnico. É um absurdo isso de impedimento técnico. Um item que falta da prefeitura eles falam que é impedimento técnico. Se é pra ser obrigatório, tudo tem que ser obrigatório. Qualquer coisa mínima que acontece eles taxam a obra de inviável. O governo usa dois pesos e duas medidas. Quando é o Executivo que faz a política ele não faz isso. (Entrevistado Legislativo A, 2014)

Na prática, portanto, emendas que, nos termos da LDO, deveriam ser de execução obrigatória, acabam tendo a liberação de seus recursos financeiros vinculada à autorização do Ministério da Integração Nacional.

Apenas a título de ilustração, a Portaria nº 104 considera como impedimento de ordem técnica os projetos considerados, pelo MI, incompatíveis com o objeto do programa do órgão ou mesmo da ação orçamentária. Na prática, portanto, mesmo com a determinação da LDO, a decisão sobre executar ou não uma emenda ainda está a cargo do Poder Executivo.

Assim, na realidade da política pública, supõe-se que a execução orçamentária das emendas parlamentares deverá ficar pouco alterada se comparada com a execução das emendas em anos anteriores. Apenas a título de ilustração, até o mês de maio de 2014, ainda não havia sido executado nenhum montante referente a emendas parlamentares.

A afirmação ganha força ao se recordar que, de acordo com técnicos do Poder Executivo, o principal motivo para a não execução das emendas individuais é a falta de capacidade dos municípios em atender às exigências do Programa. Dessa maneira, espera-se que, durante a execução orçamentária de 2014, tal situação seja enquadrada como impedimento de ordem técnica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa 2051 - Oferta de Água, do Plano Plurianual - PPA 2012-2015, pretende realizar a implementação de uma política de integração nacional que atue sobre disparidades regionais, sejam elas sociais, econômicas ou de disponibilidade hídrica. Além da transposição do Rio São Francisco, o programa agrega outros diversos projetos de sistemas abastecimento, adutoras, barragens, poços de águas subterrâneas e demais obras de infraestrutura hídrica.

Sob responsabilidade do Ministério da Integração Nacional, o programa tem como objetivo final assegurar a oferta de água, no ano de 2025, a cerca de 12 milhões de habitantes de pequenas, médias e grandes cidades da região semiárida dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte (BRASIL, 2004). A fundamentação do programa, conforme consta do PPA 2012-2015, aponta para a adoção de ações integradas de gestão dos recursos hídricos e de expansão da disponibilidade de água, com o objetivo de suprir necessidades de abastecimento humano, nas regiões com déficit hídrico, e de contemplar os usos múltiplos da água, de modo a atender as crescentes demandas da indústria, do turismo, da agricultura e do saneamento básico (BRASIL, 2011).

O Programa Oferta de Água não foge à complexidade inerente à implementação de políticas públicas. Apesar de contar com orçamento elevado, R\$ 3,9 bilhões em 2014, e ter incluídas no PAC grande parte de suas ações, o programa sofre com dificuldades na execução das obras¹⁰. O programa parece ser uma política eminentemente top-down, asseverando-se a crítica ao modelo de cima para baixo debatido por Hill (2006). Para o autor, esse ponto de vista é fundamentado, equivocadamente, no modelo de estágios, buscando uma nítida distinção entre as etapas de formulação e implementação de políticas, cujos objetivos e metas foram decididos previamente, isto é, implica a existência de um momento anterior à ação que abarca o processo de formulação e tomada de decisão. Assim, a barganha, a negociação e o debate sobre a política pública seriam dispensáveis, em favor da decisão autoritária e sem a deliberação que é típica de regimes políticos democráticos.

¹⁰ Vale lembrar que a partir da instituição do PAC, os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira editados pelo Poder Executivo excetuam as obras do programa do contingenciamento orçamentário. Assim, pelo menos em teoria, os projetos previstos no Programa Oferta de Água não sofreriam com escassez de recursos.

Esta pesquisa realizou estudo sobre as implicações do arranjo institucional no processo orçamentário, em especial, da relação entre os Poderes Legislativo e Executivo e das características da atuação do parlamento no momento da definição da proposta orçamentária e ao longo da execução financeira do Programa Oferta de Água.

Um primeiro ponto relevante evidenciado é que, no que se refere à implementação do programa, o Poder Executivo direciona seus esforços para as obras do portfólio do Plano de Aceleração do Crescimento, e principalmente para o projeto de Transposição do Rio São Francisco. A parte do programa fora do PAC, caso das obras incluídas via emendas parlamentares, tem menor estrutura à disposição e estão em um segundo plano de prioridades.

A estrutura de implementação montada pelo Ministério da Integração Nacional tem característica peculiar. Os projetos que fazem parte da Transposição do Rio São Francisco contam com melhor estrutura que aquelas destinadas às demais obras do programa (mesmo que as obras do programa incluídas no PAC e não constantes da Transposição). Mais funções gratificadas estão à disposição da equipe técnica responsável pela transposição, além disso, o edifício e o mobiliário da equipe envolvida no projeto do Rio São Francisco são mais novos e melhores. Entrevistas realizadas junto a servidores de gabinetes de parlamentares corroboraram esse ponto de vista

Ademais, a parte do programa que pertence ao PAC conta importante estrutura de implementação e monitoramento de obras fora do âmbito do Ministério da Integração Nacional. As obras do PAC são acompanhadas por secretaria específica dentro do Ministério do Planejamento (SEPAC).

Os projetos do PAC não sofrem com restrições orçamentárias durante sua execução, uma vez que são excepcionados nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, ou seja, seus recursos não sofrem contingenciamento. Outro ponto desfavorável aos projetos incluídos via emendas parlamentares (que via de regra estão fora do PAC) é que estes não são executados diretamente pelo Poder Executivo Federal. De forma geral, as emendas são executadas via convênios com estados e, principalmente, com municípios. Dessa maneira, em decorrência da fragilidade institucional de grande parte dos municípios brasileiros, contam com capacidade de implementação muito menor se comparada à federal.

Portanto, constata-se que, no que se refere ao Programa Oferta de Água, projetos oriundos do Legislativo contam com aparato de implementação mais frágil, sofrem mais com restrições orçamentárias e tem menos chances de serem executados.

Quanto à inclusão de projetos parlamentares no PAC, via emendas ou via influência política durante a fase de preparação do PLOA, o resultado da pesquisa não corroborou o argumento de Pereira e Mueller (2002), no qual a atuação parlamentar refletiria interesses individuais, em que prevaleceria uma perspectiva parcial e local de enfrentamento ao problema em questão. As entrevistas evidenciaram que os escassos projetos de interesse dos parlamentares incluídos no PAC são resultado de cooperação de diversos atores dentro e fora do parlamento. Exemplo é a Barragem de Fronteira no Ceará, caso em que a bancada estadual, o Governador do estado e o Ministério da Integração Nacional trabalharam conjuntamente pela inclusão da obra no Plano.

Desde sua criação, em 2012, o programa ganhou importância frente ao total de investimentos governamentais. Naquele ano as dotações orçamentárias destinadas ao Oferta de Água correspondiam a 2,89% do total dos recursos de investimentos do governo federal. Em 2014, esse percentual passou para 4,76%.

Todavia, o percentual do programa oriundo de emendas parlamentares variou durante o período de tempo considerado. Em 2012, 20,05% dos recursos do programa consignados em LOA advieram de emendas parlamentares. No ano seguinte, talvez pelas dificuldades de execução das emendas parlamentares pelo Poder Executivo, o percentual do orçamento oriundo do Legislativo caiu para 9,67%.

A análise da fase de discussão do orçamento do programa no Congresso Nacional evidenciou, inicialmente, que as restrições ao poder de emendar apontadas por Figueiredo e Limongi (2008) aplicam-se no caso do programa. A Constituição Federal, disposições legais e regulamentos, tal qual o Regulamento Interno da CMO, restringem o poder de emendar dos parlamentares e fazem com que as emendas se limitem a realocação geográfica de recursos.

Limitador fundamental da atuação parlamentar, principalmente no que se refere à proposição de emendas individuais, é o valor da cota financeira de emendas individuais por parlamentar. Devido aos elevados montantes dos projetos típicos do programa (barragens, adutoras, etc.), tal regra acaba por dificultar a apresentação de emendas parlamentares

individuais e a restringir os projetos incluídos via emendas a obras menores de interesse eminentemente local.

Nesse sentido, as emendas individuais atendem aos requisitos apontados por Ellwood e Patashnik (1993) para caracterização de emendas do tipo *pork*, quais sejam: os benefícios são direcionados a um eleitorado geograficamente bem definido, pequeno o suficiente para que um parlamentar sozinho seja reconhecido como seu benfeitor; os benefícios são alocados de tal forma a levar o eleitorado a acreditar que o parlamentar teve responsabilidade nisto; e os custos advindos do projeto são largamente difusos ou não são percebidos pelo contribuinte.

Todavia, a análise das emendas por tipo de autor revelou que as emendas individuais têm papel secundário dentre aquelas aprovadas pelo Parlamento. No caso do Programa Oferta de Água predominam as emendas de bancada. No ano de 2014, por exemplo, as emendas de bancada corresponderam a 90% das emendas atendidas no autógrafa. Assim, mitiga-se a importância das emendas individuais, que são em grande parte emendas do tipo *pork*.

No que se refere à execução orçamentária, verifica-se, inicialmente, que informações retiradas da execução do orçamento e a percepção dos entrevistados demonstram que o fato de o parlamentar pertencer ou não à base do governo tem pouca influência na taxa de execução de suas emendas. Por sua vez, o tipo de emenda parece ter influência nas chances de os parlamentares verem suas emendas executadas. Neste caso, chama atenção a baixa execução das emendas de bancada. É ideia difundida, entre os entrevistados oriundos do Poder Legislativo, que esse tipo de emenda tem poucas chances de execução.

Também se observou que não há tendência definida acerca da relação entre a participação congressual na LOA e, posteriormente, nas despesas orçamentárias. A análise das informações da execução parece apontar para a circunstância na qual o Executivo usa seu poder discricionário sobre a execução do orçamento anual, e distribui a execução de emendas como forma de direcionar a atuação parlamentar no sentido de seus interesses.

Todavia, essa tese não pode ser comprovada nas entrevistas realizadas. Uma das possibilidades de explicação pode residir no fato de a execução orçamentária do programa

como um todo ter ficado aquém do esperado. Outra possível explicação pode estar relacionada à própria dinâmica do Programa Oferta de Água.

Sob esse argumento, no primeiro ano de programa, as exigências do Ministério da Integração podem ter representado obstáculo maior, se comparadas às mesmas obrigações no ano seguinte, situação em que já houve tempo suficiente para a adequação dos municípios.

Todavia, essa tese não pode ser corroborada sem a análise de série histórica mais alongada, que demonstre padrão de execução semelhante para os anos seguintes. O curto período de implementação do programa constituiu-se em limitação da pesquisa. Com menos de três anos desde a publicação do PPA 2012-2013 e apenas dois exercícios completos de implementação orçamentária, não se pôde definir padrão claro de atuação dos dois Poderes. Assim, há necessidade de período de implementação mais longo, para que sejam colocadas explicações mais sólidas acerca da fase etapa de execução orçamentária.

De forma geral, portanto, a atuação parlamentar no programa mostrou-se limitada por alguns condicionantes. Em primeiro lugar, o valor máximo estipulado para as emendas individuais dificulta a inserção de projetos oriundos do Legislativo no programa. Essa constatação é reforçada pelos baixos índices de execução das emendas de bancada. Tal verificação pode ser aplicada a outras políticas públicas de investimento, no sentido de que os elevados montantes dos projetos podem significar barreira à entrada do Legislativo por meio de emendas.

Ademais, a elevada taxa de execução orçamentária, observada no ano de 2013, e sua indistinção frente a orientação política do parlamentar - situação ou oposição, aponta para o argumento de que as agendas dos dois poderes, pelo menos para o caso aqui estudado, são complementares. O fato é que, quando não foram executadas, ano de 2012, sofreram emendas de deputados governistas e de oposição. No ano seguinte, quando da execução de parte das emendas, foram liberadas verbas para ambos os lados. As entrevistas realizadas junto aos técnicos do Poder Executivo corroboram esse achado. Para os entrevistados, não há distinção na hora de executar ou não um projeto, sendo o principal empecilho para a liberação de recursos as dificuldades de adequação dos municípios às regras previstas pelo Governo Federal.

Por fim, foram feitas algumas considerações acerca das inovações presentes na LDO-2014, no sentido de obrigar a execução das emendas parlamentares individuais. Sobre o assunto, constatou-se que, apesar do regramento, a análise acerca da viabilidade técnica da execução das emendas acaba por manter o poder decisório de execução ou não de uma emenda nas mãos do Poder Executivo. Assim, na prática, pode-se supor que, ao longo do ano 2014, a execução orçamentária das emendas parlamentares será pouco alterada se comparada à execução em anos anteriores.

Entende-se que este trabalho pode vir a contribuir para uma reflexão mais aprofundada sobre os efeitos das características peculiares de determinada política pública na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Visto pelo prisma da política pública, este trabalho contribui para a discussão acerca da do papel desempenhado pelo Congresso Nacional no tema.

A análise da alocação e da execução orçamentária levou a discussão detalhada sobre os conflitos e ajustes entre os dois Poderes. Nesse sentido, demonstrou-se as implicações decorrentes do arranjo institucional do processo orçamentário no desenrolar do programa Oferta de Água.

6 REFERÊNCIAS

ALSTON, Lee J; MUELLER, Bernardo. *Pork for policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil*. Working Paper 11273. National Bureau of Economic Research. Cambridge, April, 2005.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70. 2009.

BARTLE, John R.; MA, Jun. Applying transaction cost theory to public budgeting and finance. In: BARTLE, John R. (Ed.). *Evolving theories of public budgeting*. Oxford: Elsevier Science Ltd., 2001, p. 157-181.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Relações Executivo Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-112-relacoes-executivo-legislativo-no-presidencialismo-de-coalizao-um-quadro-de-referencia-para-estudos-de-orcamento-e-controle>>. Acessado em 02 de outubro de 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Síntese do Resumo Executivo do Plano Decenal de Recursos Hídricos da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco – PBHSF (2004-2013)*. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/prhbsf/arquivos/Sintese_Resumo_Exec.pdf>. acessado em 01 de agosto de 2013.

_____. CONGRESSO NACIONAL. Regulamento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, 2003. Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Regulamento_interno_CMO.pdf. Acessado em 03 de junho de 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. *Manual de Emendas. Orçamento da União para 2014*. Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2014/emendas/Manual_emendas.pdf. Acessado em 03 de junho de 2014.

_____. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. *Acompanhamento do projeto de integração do Rio São Francisco com bacias do nordeste setentrional*. Disponível em

<<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=119711&tp=1>>. Acessado em 01 de agosto de 2013.

_____. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do semiárido*. Versão para discussão. Brasília, 2005.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. *Plano Plurianual 2012-2015*. Brasília, DF, 2011.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). 40 Anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento. Série obras comemorativas. homenagem; n 1. Brasília: Edições Câmara, 2011. 200p.

CASTRO, César Nunes de. *Transposição do rio São Francisco: análise de oportunidade do projeto*. Brasília: Ipea, 2011 (Texto para discussão, n. 1577).

CUNHA, Alexandre dos Santos. *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 156).

DAVIS, Otto, A.; DEMPSTER, M.A.H.; WIDAVSKY, Aaron. *A Theory of the Budgetary Process*. The American Political Science Review, Vol. 60, nº 3, set.1966, pp. 529-547.

ELLWOOD, John N.; PATASHNICK, Eric M. In praise of Pork, *Public Interest*, Nº 110, Winter. 1993, pp. 19-33.

GOODE, W.J.; HATT, P.K. *Métodos em pesquisa social*. 5a ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

HAM, Christopher; HILL, Michael. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. Londres, 1993, 2ª edição. Traduzido por Renato Amorim e Renato Dagnino.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. vol. 2

HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.

JONES, Bryan; D. ZALÁNYI, László; ÉRDI, Péter. *Path Dependency as Exponential Incrementalism: The Dynamics of the US National Budget, 1791-2010*. Texto de discussão. August 2012.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. In. POWER, Timothy; ZUCCO, Cesar. *O Congresso por ele mesmo. Autopercepções da classe política brasileira*. Editora UFMG, 2011.

- LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Editora UnB, 1981.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão*. Lua Nova, São Paulo. Cedec, v. 44, p.81-106, 1998.
- _____. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- _____. *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 a 776.
- _____. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.
- MAINWARING, Scott P. *Rethinking Party Systems and Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press. 1999
- MARTINS, Angela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; LOPES, Valéria Virgínia. *Contratos, Convênios e Parcerias na Gestão da Educação em Municípios de Regiões Metropolitanas: Tensões e Desafios*. Edu. Soc., Campinas, v. 34, nº 125, p.1049-1074, out.-dez. 2013.
- MELO, Marcus André. *O viés majoritário na Política Comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 22, N. 63, p. 12-29, 2007.
- MELO, Marcus André; SILVA, Pedro Luiz Barros, “*O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes na avaliação de programas e projetos*”. Caderno NEPP-UNICAMP, nº 48, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 15, nº 43, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre o Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro*. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 8, 2002, pp. 265 a 301.
- PIRES JÚNIOR, José Antônio Meyer. *Emendas Orçamentárias Individuais: “Pork Barrel” brasileiros?* Revista da CGU, 1 (1), 2006. pp. 86-103.
- PORTEBA, James. *State Response to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics*. Journal of Political Economy, 1994, vol. 102, no 4, pp. 79.

REGO, Antônio Carlos P. do. As Relações Executivo-Legislativo no Brasil Contemporâneo. In: PEIXOTO, João Paulo M (org.). *Governando o Governo: Modernização da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2008.

REIS, Fábio Wanderley. *Governabilidade, Instituições e Partidos*". Novos Estudos Cebrap, nº 41, São Paulo, março, 1995.

_____. *Mercado e Utopia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1985.

SANTOS, Fabiano. *Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira*. DADOS, 40 (3), 1997a, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1997.

_____. *Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão*. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002, pp. 237 a 264.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: *Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte*. Dados [online]. 1997b, vol.40, n.3.

SANTOS, Maria Helena; MACHADO, Érica Máximo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

SCARTASCINI, Carlos. ¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen, y sus incentivos y funciones. In: SCARTASCINI, Carlos (Ed.); SPILLER, Pablo (Ed.); STEIN, Ernesto (Ed.); TOMMASI, Mariano (Ed.) *¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID, 2011, p. 33-74.

STEIN, Ernesto; TALVI, Ernesto; GRISANTI, Alejandro. *Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American experience*. Inter-American Development Bank. Working paper 367. Washington, D.C., 1998.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, Jonh M. Presidents and assemblies – constitutional design and electoral dynamics. Cambridge, Cambridge University press, 1992.

TSEBELIS, George. *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism*. British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3, P. 289-325, Jul., 1995.

VIANA, Luna Bouzada Flores. *Entre o Abstrato e o Concreto: Legados do Embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição*. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2011.

APÊNDICE 1 – Roteiro de Entrevista: Poder Executivo

1. O objetivo da entrevista é colher informações acerca da influência exercida pelo Poder Legislativo na alocação de recursos e execução orçamentária do Programa Oferta de Água.
2. Os nomes das pessoas entrevistadas serão mantidos em sigilo. Será apontado apenas a que poder pertence o entrevistado.
3. Pretende-se que a entrevista dure aproximadamente uma hora.
4. O senhor(a) receberá um cópia de toda e qualquer publicação em que a entrevista for utilizada.

Bloco 1 – Informações sobre o programa

1. Qual sua função em relação o Programa Oferta de Água?
2. Qual o papel do Ministério do Meio Ambiente no programa?
3. De um ano para o outro, observamos que o PLOA, mesmo antes de o projeto chegar ao Poder Legislativo, inclui novos projetos para o programa. Como se dá o processo para inclusão das obras no programa?
4. Quais projetos são necessários para inclusão da obra no programa?
5. Existe canal para que a sociedade em geral se manifeste em relação às obras necessárias ao programa?
6. Quais projetos são necessários para início das obras?
7. Como se dá o acompanhamento das obras do programa?
8. Em que fase de andamento estão as obras do programa?

9. Como se dá o processo para inclusão das obras no PAC?
10. No âmbito do Programa, como se dá a discussão Integração x Trasposição do Rio São Francisco? No programa, existem medidas de revitalização da bacia?

Bloco 2 – Relação Executivo-Legislativo

1. Como o trabalho parlamentar contribui para o programa?
2. Como o Poder Legislativo influencia o Programa?
3. No que se refere ao Programa Oferta de Água, como você vê a relação entre Executivo e Legislativo, no processo de alocação de recursos, na fase do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA?
4. No que se refere ao Programa Oferta de Água, como você vê a relação entre Executivo e Legislativo durante a execução do programa oferta de água?
5. O Congresso Nacional participa ativamente na escolha das obras a serem executadas?
6. As emendas parlamentares contribuem positivamente para o programa?
7. Emendas de parlamentares tendem a ser executadas?
8. Emendas provenientes de partidos da base de governo têm maiores chances de serem executadas?
9. O fato de a grande maioria das ações do programa estar incluída no PAC influencia na relação entre os poderes Legislativo e Executivo?

10. O fato de a grande maioria das ações do programa estar incluída no PAC faz com que o Poder Executivo tenda a executar emendas de parlamentares da oposição?

APÊNDICE 2 – Roteiro de Entrevista: Poder Legislativo

1. O objetivo da entrevista é colher informações acerca da influência exercida pelo Poder Legislativo na alocação de recursos e execução orçamentária do Programa Oferta de Água.
2. Os nomes das pessoas entrevistadas serão mantidos em sigilo. Será apontado apenas a que poder pertence o entrevistado.
3. Pretende-se que a entrevista dure aproximadamente uma hora.
4. O senhor(a) receberá um cópia de toda e qualquer publicação em que a entrevista for utilizada.

Perguntas:

1. Como o trabalho parlamentar contribui para o programa?
2. Como o Poder Legislativo influencia o Programa?
3. No que se refere ao Programa Oferta de Água, como você vê a relação entre Executivo e Legislativo, no processo de alocação de recursos, na fase do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA?
4. No que se refere ao Programa Oferta de Água, como você vê a relação entre Executivo e Legislativo durante a execução do programa oferta de água?
5. O Congresso Nacional participa ativamente na escolha das obras a serem executadas?
6. As emendas parlamentares contribuem positivamente para o programa?
7. Emendas de parlamentares tendem a ser executadas?

8. Emendas provenientes de partidos da base de governo têm maiores chances de serem executadas?
9. O fato de a grande maioria das ações do programa estar incluída no PAC influencia na relação entre os poderes Legislativo e Executivo?
10. O fato de a grande maioria das ações do programa estar incluída no PAC faz com que o Poder Executivo tenda a executar emendas de parlamentares da oposição?
11. Os projetos que constam das emendas coletivas (bancada e comissão) são repartidas de entre os deputados de forma a, na realidade, representarem apanhado de emendas individuais?