

XVIII PRÊMIO TESOURO NACIONAL – 2013

Tema 2- Economia do Setor Público

Inscrição: 47



CLASSIFICAÇÃO: 2º LUGAR

Título da Monografia:

Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010.

Lucio Remuzat Rennó Junior (representante)
(40 anos)

Brasília - DF

Doutor em Ciências Políticas – University of Oittsburgh - Estados Unidos.

Professor Adjunto – UnB.

Coautor: **Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho** - Pós-Doutor - University of Oxford, Inglaterra. Consultor no Ipea e Professor Titular da FGV.

**Nota: Monografia publicada conforme inscrita no concurso.
Ainda não revisada.**

XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013

Tema 2: Economia do Setor Público, 2.1 - Qualidade do Gasto Público

Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão

Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010

XVIII Prêmio Tesouro Nacional – 2013

Tema 2: Economia do Setor Público, 2.1 - Qualidade do Gasto Público

Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010

Resumo:

Investigamos a distribuição municipal das transferências voluntárias oriundas de emendas orçamentárias de parlamentares e seu impacto sobre indicadores socioeconômicos municipais brasileiros de 1998 a 2010. Este é o primeiro banco de dados dessa natureza construído no país e que investiga a influência do Poder Legislativo na alocação de recursos públicos e influência sobre o gasto público e sua possível contribuição ao combate à pobreza e desigualdade. De forma mais precisa, investigamos primeiro quais atributos municipais atraem ou afastam emendas orçamentárias de parlamentares. Ou seja, investigamos os padrões de distribuição e pagamento de emendas. Em segundo lugar, analisamos como o recebimento de emendas orçamentárias e os valores pagos contribuem para a melhoria de indicadores municipais socioeconômicos diversos.

O banco utilizado contém mais de 60,000 observações, incluindo todos os municípios brasileiros por mais de uma década. Empregamos técnicas estatísticas diversas para estimar se há algum viés de seleção nos municípios beneficiados com emendas e para auferir o impacto das emendas

em indicadores sociais e econômicos diversos. Ao cabo, teremos uma amplo e aprofundado diagnóstico do papel do poder legislativo na definição do gasto público e na redução de desigualdades no Brasil, mensurada de diversas formas.

Os resultados, de fato, indicam que a alocação de emendas orçamentárias, apesar de apresentar distorções políticas na sua distribuição pelos municípios brasileiros, apresenta efeitos contundentes na melhora de diversos indicadores econômicos e sociais municipais. Isso ocorre, todavia, de acordo com alguns custos dissipativos, que embora mínimos, se fazem presentes. Dessa forma, cabe pensar em mecanismos que aumentem a coordenação e planejamento sobre a alocação de tais recursos públicos, ainda mais quando se considera a possibilidade de reforma do orçamento público, tornando as emendas em impositivas.

Introdução

As análises correntes de gasto público no Brasil enfocam as transferências feitas pelo Poder Executivo, sejam elas discricionárias ou não. Sabemos bastante sobre o efeito que gastos públicos na forma de políticas sociais têm na redução da desigualdade e da pobreza e sobre os determinantes políticos e técnicos das transferências voluntárias. É compreensível que seja assim, já que a constituição brasileira dá ao Poder Executivo a prerrogativa de definir quando e como o orçamento público será executado, liquidado e pago. A influência do executivo é, de fato, desmedida por que é ele que inicia o processo, com a formulação da lei orçamentária anual, e o finaliza, autorizando gastos. O contingenciamento de recursos e o caráter autorizativo do orçamento brasileiro dá ao Poder Executivo bastante autonomia na definição das transferências voluntárias.

Contudo, a constituição brasileira também prevê a participação substantiva do Congresso Nacional no processo orçamentário, ao permitir que parlamentares, partidos, comissões e bancadas apresentem emendas individuais e coletivas à lei orçamentária anual. Assim, há oportunidade para que o Poder Legislativo direcione o gasto público e influencie a transferência de recursos públicos para a união, estados e municípios. Mesmo que a porcentagem total alocada pelas emendas individuais dos parlamentares seja baixa e pulverizada (Figueiredo e Limongi 2005, 2008) e que o Poder Executivo faça uso estratégico de sua execução em troca de apoio dos parlamentares no Congresso (Ames 2001, Pereira e Mueller 2004, Raile et al.

2011), isso não significa que tais transferências não tenham impacto direto na vida dos cidadãos brasileiros que vivem nas localidades beneficiadas.

Muito pelo contrário, transferências de recursos via emendas individuais e coletivas podem ser de suma importância em situações onde recursos não chegariam por outras vias. Entretanto, muito frequentemente, o perfil dessas políticas inclusivas é dissipativo (Alston et al. 2013). Ou seja, políticas locais de autoria dos parlamentares nem sempre são implementadas da maneira mais eficiente, pois são acompanhadas por custos e efeitos perversos que muitas vezes podem dissipar seus potenciais benefícios. Em outras palavras, políticas locais podem gerar alguma inclusão, mas também podem gerar dissipação de recursos ao particularizarem os benefícios e coletivizarem os custos. Na verdade, o atributo dissipativo pode ocorrer em qualquer política que não seja universalista e que seja, portanto, direcionada a públicos específicos. Em alguns casos, os custos desta inclusão dissipativa podem ser pequenos, mas em outros casos podem ser extorsivos ou mesmo proibitivos. Cabe avaliá-los empiricamente, política a política, usando critérios científicos e comparativos. Neste estudo, propomos a primeira avaliação do caráter dissipativo de uma política distributivista no Brasil.

Dado o caráter descentralizado da autoria e de baixa coordenação entre as iniciativas de emendas orçamentárias propostas por parlamentares, estas podem estar especialmente sujeitas à dissipação de benefícios. Vale recordar que o número de emendas aprovadas por ano é extremamente alto, na casa das milhares, e que o mérito das emendas não é necessariamente discutido

detalhadamente em seu processo de aprovação no Congresso. Quando a emenda respeita os requisitos técnicos mínimos, é sempre incluída sem contestação na Lei Orçamentária Anual. Seria bastante difícil para os poucos assessores da Comissão Mista de Orçamento, Planejamento e Fiscalização (CMO) e o ainda menor número de relatores da LOA conseguir organizar todas as emendas para que alcancem o maior número possível de municípios, assim como avaliar a necessidade social e econômica da cada emenda.

Dessa forma, pode haver, superposição de iniciativas de políticas locais por parlamentares diferentes em um mesmo município e, ao mesmo tempo, escassez dessas políticas em outros municípios. Ou seja, por um lado, a fome ou demanda por políticas distributivistas (*pork barrel politics*) nos municípios e, por outro, os interesses/estratégias de sobrevivência eleitoral de parlamentares poderiam gerar incentivos à dissipação de recursos. Parlamentares podem privilegiar, independente da necessidade do município, localidades onde já tenham conexões políticas com uma rede específica de interesses desprezando assim outros municípios mais necessitados. Assim, pode ocorrer que municípios menores, com burocracias menos profissionalizadas e com menor capacidade de coordenação de sua rede de interesses local (prefeito, vereadores, funcionários públicos, empresários locais, etc.) recebam menos políticas distributivistas via emendas orçamentárias enquanto outros municípios com maior capacidade de organização e coordenação recebam benefícios de forma desproporcional. Nesse caso, emendas aprofundariam desigualdades. Em certa medida, esta

interpretação representa o senso comum e o conhecimento convencional sobre o tema.

Em suma, é possível que as dificuldades de coordenação na inclusão de emendas do Congresso na LOA resulte em uma alocação ineficiente desses recursos. Se a distribuição é enviesada por razões políticas e o efeito das emendas na condição de vida das pessoas é baixa, então temos um situação de inclusão dissipativa com custos altos.

Contudo, cabe assinalar que o pagamento das emendas orçamentárias elaboradas no âmbito do parlamento só ocorre com a parceria do poder executivo (Figueiredo e Limongi 2008). Há mais uma camada de complexidade no processo orçamentário brasileiro para a qual precisamos atentar. O padrão final de pagamento das emendas, os valores de fato executados, liquidados e pagos, são feitos de forma autônoma pelas ministérios responsáveis pela execução das emendas, de acordo com os programas definidos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias em que se insiram. Portanto, o valor pago é fruto da colaboração entre executivo e legislativo e cabe se perguntar se o que é aprovado difere muito do que é pago, a fim de avaliar até que ponto o executivo altera a intencionalidade do que é aprovado no legislativo. A direção dessas alterações pode levar a maior nacionalização e concentração das emendas, já que o processo de coordenação e avaliação de cada uma é possivelmente maior dentro dos ministérios com jurisdição sobre o tema, evitando sobreposições localistas fruto das limitações de coordenação na CMO no

Congresso Nacional. Por outro lado, o Poder Executivo pode impor distorções também, em grande parte oriundas da utilização de emendas para negociações políticas com congressistas para a aprovação de proposições legislativas do governo. Dessa forma, o pagamento de emendas poderia beneficiar mais a partidos da base de sustentação do governo (Pereira e Mueller 2004, Raile, Pereira e Power 2011), embora Figueiredo e Limongi (2008, p. 148) neguem essa relação.

De qualquer forma, não sabemos nada sobre a intencionalidade expressa do Legislativo, indicada pela aprovação das emendas, e o efeito do Poder Executivo na liberação das emendas. Cabe verificar essas questões empiricamente. Para isso, será necessário comparar o perfil dos gastos realizados, que ocorre fruto de uma parceria entre poderes executivo e legislativo, e os valores originalmente aprovados pelo Congresso Nacional, que indicam a preferência exclusiva dessa casa. Assim, damos continuidade ao trabalho já realizado por Figueiredo e Limongi que contrasta as preferências dessas duas arenas no período entre 1996 e 2001.

Eventos recentes tornam o debate acima proposto ainda mais oportuno. Referimo-nos à contundente posição do Congresso Nacional favorável ao caráter obrigatório da execução das emendas individuais e coletivas ao orçamento federal previstas na PEC 565-D/2006, aprovada em segundo turno na Câmara dos Deputados em 28 de agosto de 2013. Essa proposta já apresenta rebatimento em assembleias estaduais, onde semelhantes propostas de emendas constitucionais começam a ser apresentadas.

Infelizmente, todo esse debate é orientado por impressões difusas e abstratas, sem embasamento empírico sistemático, já que inexistem pesquisas como a que propomos aqui, investigando a distribuição e impacto das emendas orçamentárias pelos municípios brasileiros em séries temporais longas. Assim, esperamos que este trabalho possa contribuir para as discussões corrente de reforma orçamentária no Brasil.

Desta feita, pretendemos verificar se há distorções na alocação de emendas orçamentárias pelos municípios brasileiros, privilegiando certo tipo de localidade, e até que ponto as emendas melhoraram indicadores sociais e econômicos de municípios. A pesquisa portanto se pergunta se há distorções na distribuição dessas emendas e se elas fazem diferença para melhorar indicadores municipais de qualidade de vida e desigualdade, como mortalidade infantil, desempenho escolar, níveis de violência e desenvolvimento local. Ao cabo, poderemos afirma se as emendas importam e se são alocadas para os locais que mais as necessitam.

Conforme dito, não há ainda evidências robustas e sistemáticas de que os gastos públicos advindos de emendas orçamentárias de parlamentares brasileiros afetam indicadores sociais e econômicos nas localidades onde moram.¹ É essa lacuna na pesquisa sobre os efeitos de gastos públicos que esta monografia pretende preencher. O banco de dados contém todos os valores aprovados, empenhados, liquidados, pagos e lançados em restos a

¹ A pesquisa preliminar de Carvalho é fundamentalmente descritiva e centra-se nos estados (2007). Propomos aqui testes estatísticos mais robustos e uma análise em série temporal mais longa e centrada nos municípios.

pagar por município de todas as emendas orçamentárias feitas no congresso brasileiro entre 1998 e 2009, com alguns dados de pagamento e liquidação para 2010. Além disso, o banco inclui diversos indicadores das características da competição política nos municípios e de indicadores sociais e econômicos que captam a situação de desigualdade e exclusão social e econômica das populações que habitam os municípios brasileiros. Este é o primeiro banco de dados dessa natureza construído no país e que investiga o papel do Poder Legislativo na alocação e definição de gastos públicos e combate à pobreza e desigualdade. De forma mais precisa, investigaremos como o recebimento de emendas orçamentárias e os valores pagos contribuem para a melhoria de indicadores da qualidade da saúde, emprego e renda em municípios brasileiros.

O banco conta com mais de 60,000 observações, contendo todos os municípios brasileiros pelo período de 12 anos. Assim, uma diversidade de análises podem ser feitas para aferir o impacto que as emendas tem na qualidade de vida dos cidadãos desses municípios. Empregaremos técnicas estatísticas de análise de dados de painel, modelos de seleção e pareamento. Trataremos as emendas como um choque externo, e tentaremos avaliar o seu impacto nos anos subsequentes à sua execução.

Começamos por avaliar se há algum viés de seleção nos municípios que recebem emendas. Será incluído na análise os incentivos políticos que levam um município a ser agraciado com recursos oriundos das emendas. Se há alguma distorção, ela precisa ser identificada para que possamos discutir o

quão universal é a cobertura desse tipo de gasto público. O quão mais concentrada e baseada em fatores políticos e não técnicos for a alocação de emendas, mais dissipativa é a natureza da inclusão, maiores os seus custos e menores seus benefícios. Dessa forma, controlaremos pelas características dos municípios que os tornam atrativos para o recebimento de emendas, os ditos fatores de atração (*pull factors*). Nesse caso, nossa variável resultado é dicotômica: se um certo município recebeu ou não emendas. Ao contrário de Figueiredo e Limongi (2008), argumentamos que se o parlamento esparrama recursos por vários municípios, isso indica que a cobertura dos gastos propostos pelo legislativo é mais inclusiva e universal, ao contrário de ineficientes e distorcidas (p. 124). Só pode haver distorção se a distribuição for concentrada. Ineficiência, por sua vez, é outra questão, que só pode ser avaliada com base no impacto das emendas em indicadores sociais e econômicos municipais. Por isso, não nos limitamos à verificação da cobertura das emendas pelo território nacional.

O segundo passo, que torna esta análise mais completa que as anteriores, é estimar o efeito das emendas nas condições socioeconômicas dos municípios brasileiros. Se os recursos transferidos via emendas não forem eficazes em reduzir desigualdades, em melhorar a situação da saúde e da educação e nem criar empregos e aumentar a renda, então estaremos diante de uma forma de inclusão dissipativa com altos custos.

Por outro lado, se a alocação de emendas tiver ampla cobertura municipal e for orientada, mesmo que parcialmente apenas, por critérios de necessidade

e se essas emendas tiverem efeito socioeconômico, então podemos falar em uma inclusão baixamente dissipativa. Toda inclusão via políticas distributivistas terá custos, o que cabe avaliar é quão negativos estes são.

A modelagem, portanto, exigirá primeiro uma análise dos determinantes do recebimento de emendas e, posteriormente, do impacto das emendas. Ao cabo, teremos uma amplo e aprofundado diagnóstico do papel do Poder Legislativo e sua interação com o Poder Executivo viabilizando empenho e gastos na melhoria da qualidade de vida da cidadania brasileira.

Para atingir o objetivo acima, começamos nosso trabalho com uma discussão teórica acerca do relação entre desigualdade e desenvolvimento, enfocando a ideia de inclusão dissipativa. A seguir, desenvolvemos o argumento principal nos remetendo à discussão teórica atual sobre os determinantes e efeitos da alocação de emendas orçamentárias na América Latina.

Enfocaremos principalmente visões distintas sobre o papel das emendas orçamentárias no funcionamento do sistema político, desde perspectivas mais otimistas, nas quais as emendas são componente importante no papel representativo de legisladores, até visões críticas, que veem nas emendas um incentivo à corrupção, passando por aqueles que apontam para a inexistência de qualquer efeito. Ao cabo da discussão teórica, detalhamos os procedimentos orçamentários por que passam as emendas orçamentárias no Brasil. Isso é importante para balizarmos nossas hipóteses ao caso brasileiro, o que será alvo da seção seguinte do texto. Imediatamente passamos à descrição do banco que foi construído especificamente para testar tais

hipóteses e a análise dos dados. Finalmente, com base nos principais achados empíricos, concluiremos o estudo apontando para as implicações normativas sobre a capacidade do poder legislativo de influenciar diretamente o processo orçamentário e sobre potenciais efeitos das propostas correntes de reforma que visam transformar em impositivas as emendas orçamentárias, eliminando qualquer influência que o Poder Executivo possa ter nesse processo.

Desigualdade e Inclusão Dissipativa

Os modelos iniciais sobre os determinantes da redistribuição se concentram na proposição de que em democracias a renda do eleitor mediano é normalmente menor do que a renda média de um determinado país. Como consequência, políticas redistributivas que compartilhem recursos e proporcionem renda média a cada cidadão torna-se atrativa e decisiva para o eleitor mediano.

Como no Brasil a renda média do país é muito maior do que a renda do eleitor mediano, é esperado o desenvolvimento e implementação de políticas distributivas de caráter inclusivo. Entretanto, na grande maioria das vezes, o perfil dessas políticas inclusivas é dissipativo. No caso específico das políticas locais de autoria dos parlamentares sob a forma de emendas individuais e coletivas ao orçamento da União, estas teriam potencial dissipativo pois, enquanto alguns municípios conseguem verificar a execução de várias das emendas de parlamentares ao orçamento, frequentemente sem

um estudo ou análise da importância ou necessidade relativa da emenda, outros municípios não terão a mesma sorte ao não observarem a execução de nenhuma emenda, mesmo que essas localidades apresentem grande necessidade da sua execução. O processo pode ser ineficaz (não ter impacto) e/ou ineficiente (custos mais altos que benefícios), mesmo sendo responsivo às demandas do eleitorado (Ames, Pereira e Rennó 2011).

O trabalho seminal da literatura sobre desigualdade, redistribuição e crescimento é de Meltzer and Richards (1981). Neste modelo, os autores demonstram que quanto maior a desigualdade, maior será a pressão por redistribuição e, conseqüentemente, menor o crescimento uma vez que investidores ficariam receosos diante da pressão por aumento de impostos e investiriam menos. A mesma correlação negativa entre desigualdade e crescimento foi confirmada por Alesina e Rodrik (1994) e posteriormente por Persson e Tabellini (1994), que também chegaram à mesma conclusão. Precisamente, esses dois últimos trabalhos apresentam evidências empíricas através de regressões entre países de que crescimento e desigualdade são negativamente correlacionados.

Entretanto, as análises de regressão sobre crescimento apenas capturam uma forma reduzida das relações entre crescimento e desigualdade. De fato, o mecanismo através do qual desigualdade afeta crescimento não foi devidamente testado. O mecanismo encontrado nesses modelos é a demanda por redistribuição, a qual é presumida ser mais elevada quanto maior for a diferença entre a renda média e a renda do voto mediano. Um

teste mais rigoroso desta hipótese foi oferecida por Perotti (1995), que estimou estas relações através de modelos estruturais incluindo o efeito da desigualdade na redistribuição e o efeito da redistribuição no crescimento. Embora o efeito negativo da forma reduzida de desigualdade no crescimento tenha sido confirmada em algumas especificações, os modelos estruturais completos nos contam uma história bem diferente. Os dados apresentados por Perotti indicam que (i) não há evidência de que mais desigualdade leve à mais redistribuição; e (ii) mais redistribuição não reduz crescimento. Muito pelo contrário, leva à mais crescimento.

Desta forma, embora Meltzer e Richards (1981), Alesina e Rodrik (1994) e Persson e Tabellini (1994) possam até ter acertado que desigualdade leva a menos crescimento, eles se equivocaram com relação aos mecanismos intermediários. Note que os modelos acima descritos são baseados de certa forma no teorema do eleitor mediano. Perotti (1995) assim conclui afirmando que na prática, mesmo em democracias, o teorema do eleitor mediano não explica bem o nível de redistribuição.

Além de Perotti, alguns outros trabalhos também tem encontrado um efeito positivo entre redistribuição e crescimento: Bénabou (2002), Easterly e Rebelo (1993), Sala-i-Martin (1996), Saint Paul e Verdier (1996), Aghion e Bolton (1997), Galor et al. (2009) e Engerman e Sokoloff (2000).

Naturalmente, para que redistribuição seja promotora do desenvolvimento ela dependerá fundamentalmente dos detalhes da política e da sua implementação.

Uma explicação alternativa então seria que ao invés de se verificar *'one man, one vote'*, como preconiza o teorema do eleitor mediano, o que ocorre seria *'one dollar, one vote'*, o que de certa forma se aproximaria da teoria dos grupos de interesse, pois isso significaria que alguns grupos conseguem fazer a sua influência valer mais do que a de outros grupos. Karabarbounis (2011) argumenta que grupos sociais com rendas diferentes apresentam objetivos conflitantes com relação a distribuição de recursos e a proteção social. Desta forma, o autor mostra que quando pobres tem renda relativamente maior do que a renda média da população, existe grande propensão a redistribuição e a implantação de um estado de bem-estar. Entretanto, países com parcelas muito ricas da população e/ou quando a classe média é relativamente mais rica em relação a renda média, existe menos redistribuição e proteção. Isto sugere que o eleitor decisivo tem uma renda superior a renda mediana e talvez mesmo acima da média e seria menos interessado em redistribuição. Karabarbounis ainda argumenta que uma explicação para os resultados da teoria do "um dólar, um voto" é que a influência política não é uniforme entre os grupos de eleitores e que a participação política cresce com a renda. Como dinheiro é associado a poder, desigualdade de renda tem implicações bastante diferentes do que preconiza a teoria do voto mediano.

Raciocínio semelhante pode ser aplicado para os benefícios auferidos por vários dos municípios brasileiros através da implementação de políticas locais via execução de emendas ao orçamento da União de autoria dos

parlamentares. Ou seja, muito dos gastos distorcivos do estado brasileiro (alguns deles decorrentes de políticas localistas) não seriam aprovados se o eleitor mediano soubesse exatamente do que se trata, qual seria o custo, e quem se beneficiaria com tais políticas. Devido a dificuldades de informação, os grupos mais poderosos e/ou redes locais mais organizadas poderiam conseguir colocar na lei orçamentária muitos benefícios que seriam considerados inaceitáveis para o eleitor mediano. Ou seja, a sociedade aprova uma quantidade considerável de benefícios particulares porque cada grupo ou rede de interesse consegue assegurar sua política no orçamento. Entretanto, a conta, de forma dissipativa, fica para o estado como um todo. Os grupos de interesses, desta forma, têm que passar pelo processo democrático e de alguma forma têm que convencer a sociedade que o seu interesse particular representará, de alguma forma, benefício para todos.

O Brasil, desde o processo de redemocratização, tem sido impactado por uma crença dominante ancorada na necessidade premente de inclusão social (Alston et al. 2013). Como decorrência da combinação entre forte crescimento econômico e desigualdade social que se deu no período do regime militar, os governos democráticos que sucederam o regime militar têm sido fortemente pressionados pela crença da necessidade de inclusão social e de implementação de políticas de proteção. Esta crença não elimina o jogo da economia política (eleitor mediano) e dos grupos de interesse, mas enviesa este jogo a favor da inclusão. Ou seja, a crença cria '*an unlevel playing field*' onde os mais organizados e mais ricos têm mais influência nos resultados de política. Entretanto, eles teriam mais custos e mais esforço se

as instituições não oferecessem algum grau de proteção e inclusão aos mais pobres/excluídos. Em outras palavras, os prejuízos sociais oriundos da exclusão intensa de grande parcela da população afetariam inevitavelmente também os mais ricos. Portanto, iniciativas de inclusão, ainda que dissipativas, encontram suporte entre grupos mais organizados e com maior renda.

Nesse sentido, nos deparamos com uma situação que remete às tradicionais análises de conflito de classes, em que certos níveis de inclusão são tolerados e até estimulados como uma forma de preservar certos privilégios de grupo e seu estilo de vida (Moore 1983, Boix 2003, Acemoglu e Robinson 2006). Inclusão dissipativa poderia assim ser vista como uma forma aceitável de responder ao anseio de redistribuição e de alívio da pobreza e desigualdade que guia a política brasileira pós-redemocratização.

Usamos esse conceito aqui para estudar o caso das emendas orçamentárias, cujos problemas de coordenação e de motivação política/eleitoral nos seus critérios de alocação e execução podem amplificar seus atributos dissipativos. Mas, o conceito de inclusão dissipativa se aplicaria a qualquer programa ou política focada em um grupo de beneficiários (i.e: Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Reforma Agrária, etc.) e não universalista. Portanto, o grau de universalidade da cobertura de uma política de tipo distributivista, com ganhos concentrados e custos difusos, conforme definição de Lowi (1964), encontra-se sujeita a avaliações de eficiência e inclusão. O que cabe é avaliar o grau de dissipação.

Ao contrário do que fazem Alston et. al, não usamos o conceito para classificar a efetividade de políticas públicas de forma geral e abstrata em diversos países, mas para a avaliação de casos concretos, como programas de políticas públicas específicos em um dado país. Dissipação é vista não como variável discreta, o que está implícito na teoria tipológica proposta por Alston e co-autores, mas sim contínua, que varia em intensidade de política para política e não de país para país. O que precisamos avaliar é seu grau de inclusão (escopo/alcance/universalismo) e seus efeitos (melhoria nos indicadores de desigualdade) que justificariam os custos. Em conclusão, pretendemos avaliar o quão dissipativa é a inclusão feita via emendas orçamentárias.

O Impacto de Políticas Distributivistas no Sistema Político

Há discordâncias na literatura sobre o efeito e papel das emendas orçamentárias, entendidas como políticas distributivistas, de parlamentares no funcionamento de sistemas políticos. Podemos dizer que há duas visões antagônicas e uma é mais preponderante.

Começemos por essa. Para alguns pesquisadores, que espelham o senso comum expresso pelos meios de comunicação e conhecimento convencional, as emendas orçamentárias de parlamentares privilegiam políticas locais e são fonte de ineficiência, clientelismo e corrupção, representando a atualização de velhas práticas e hábitos (Sodré e Alves 2010). Gastos

públicos realizados pelo Legislativo em parceria com o Poder Executivo são vistos não como políticas públicas, mas como clientelismo e fisiologismo. Além disso, tais emendas são tão pulverizadas, aportam valores pequenos que não fazem diferença nos locais onde são investidos, que teriam pouca utilidade (Figueiredo e Limongi 2008). Por último, Ames argumenta que emendas orçamentárias tem potencial de gerar déficit por que tem seu gasto pouco coordenado e seriam utilizadas apenas como moedas de troca entre poderes executivo e legislativo (2001). Nessa visão, emendas orçamentárias produzem mais danos do que soluções para o sistema político.

Em outros sistemas políticos, essa visão é também preponderante. Baron (1991), por exemplo, faz uma modelagem de políticas distributivas do legislativo (*pork barrel politics*) em instituições majoritárias e afirma que essas políticas particularizam os benefícios e coletivizam os custos e podem levar à adoção de programas distributivos economicamente ineficientes. Esse argumento encontra ressonância na visão de Ames (2001) sobre o caso Brasileiro. Shepsle e Weingast (1981) oferecem uma posição semelhante considerando esse tipo de política como economicamente ineficientes, embora politicamente populares.

Ortega e Penfold-Becerra (2008) investigam os retornos eleitorais a investimentos executados pelo governo venezuelano durante o período de 2003 e 2004 sob a presidência de Hugo Chávez. Eles encontram que os investimentos clientelistas têm resultados eleitorais positivos, mais que o investimento em bens públicos, especialmente sob altos níveis de

competição política. Além disso, eles argumentam que os eleitores de baixa renda estão mais propensos a serem alvo desse tipo de política porque extraem uma utilidade marginal mais alta pelo consumo desses tipos de bens comparados a outros grupos de renda mais elevada.

Robinson e Verdier (2003) oferecem uma perspectiva bastante similar mostrando que a redistribuição ineficiente e o clientelismo se tornam uma estratégia política relativamente atraente em situações de alta desigualdade e baixa produtividade. Brusco, Nazareno e Stokes (2004) também demonstram que a compra de votos é uma estratégia eficiente para mobilizar apoio eleitoral entre pessoas de baixa renda na Argentina.

Calvo e Murillo (2008) analisam o efeito do tamanho e da estrutura da rede clientelista local na formação e distribuição de recursos. Eles mostram que tanto a proximidade com a rede política, quanto a ideologia moldam as expectativas distributivas dos eleitores a respeito de benefícios locais em comparação a benefícios globais. Desse modo, partidos políticos teriam a habilidade de escolher entre redes políticas e ideologia para moldar as expectativas distributivas dos eleitores.

Sobre o caso brasileiro, Sodré e Alvez (2010) claramente vinculam emendas a corrupção no Brasil. Investigando os aproximadamente 200 municípios incluídos nos sorteios do programa da Controladoria Geral da União (CGU) de avaliação da gestão pública nos municípios brasileiros, os autores argumentam que municípios que apresentam indícios de corrupção

receberam emendas nos dois anos anteriores à auditoria da CGU. Em sua análise, os autores verificam se ter recebido alguma emenda (ter tido o valor liquidado) tem efeito no aumento de constatações, principalmente problemas administrativos e não falha graves. Não há qualquer efeito do valor da emenda em constatações. Apesar de seus achados pouco convincentes e contraditórios, já que os autores limitam-se a uma amostra pequena de municípios em um único período do tempo e deparam-se com resultados contraditórios, eles concluem que municípios que recebem emendas estão mais propensos a apresentarem corrupção.

A segunda visão sobre emendas orçamentárias, bem menos popular, aponta para o fato de que há externalidades positivas das emendas orçamentárias no Brasil. Seja por que eleitores demandam tal tipo de política e parlamentares que a distribuem são beneficiados eleitoralmente (Ames 2001; Pereira e Rennó 2001, 2003, 2007; Ames, Pereira e Rennó 2011) ou seja por que a negociação acerca da execução de emendas por parte do executivo torna-se importante garantia de governabilidade (Ames 2001, Pereira e Mueller 2004; Alston e Mueller 2006), emendas são imprescindíveis para assegurar a representação de interesses e o bom funcionamento do processo decisório em regimes presidencialistas multipartidários (Raile et al 2011).

No caso, emendas são mecanismos legítimos e legais de cumprimento das tarefas representativas de parlamentares e os eleitores os cobram por isso. Além disso, são elementos importantes que facilitam a aprovação de

proposições da maioria, gerando governabilidade. Nessa visão, emendas cumprem um papel relevante em lubrificar as relações executivo/legislativo e são chave para pensar as relações de responsabilização democráticas (*accountability*) entre eleitores e eleitos.

Além disso, Carvalho (2007) apresenta resultados positivos das emendas em diminuir desigualdades regionais no Brasil, enfocando em dados estaduais. Nesse sentido, é importante destacar estudos, como o de Lemos (2004), que abordam o papel do legislativo em propor e aprovar projetos de lei em áreas sociais, contribuindo para o combate à desigualdade e pobreza. Contudo, quando se trata da influência orçamentária do legislativo, apenas o estudo de Carvalho (2007) aponta tais impactos, mas apenas na esfera estadual. De toda sorte, há indícios, mesmo que preliminares, do papel do Congresso em gerar inclusão social e econômica. Tal papel merece ser melhor estudado.

A pesquisa que realizamos enfoca os municípios, onde os efeitos das políticas públicas são, provavelmente, mais sentidos e tangíveis para a cidadania. Afinal, cidadãos moram em municípios e é ali, em sua localidade de residência, que tiram proveito dos investimentos públicos feitos. Portanto, o município é o *locus* privilegiado para a análise do efeito socioeconômico das emendas orçamentárias.

Emendas orçamentárias permitem ao Congresso Nacional, legitimamente eleito pela população brasileira, intervir diretamente no processo orçamentário, compartilhando responsabilidade pelos resultados do

investimento público com o Poder Executivo. Raramente essa responsabilidade é avaliada empiricamente e, até por isso, tende a prevalecer a visão do senso comum que associa emendas a ineficiência, clientelismo e corrupção. Nossas evidências, apresentadas a seguir, apontam em direção oposta, mostrando que recursos oriundos de emendas podem exercer um importante papel na circulação de fundos em localidades que não os receberiam de outra forma, gerando melhorias de infra-estrutura, com efeitos diretos no aumento da oferta de empregos (ao menos na construção civil) e na melhoria da qualidade de atendimento à população em áreas como saúde, educação e segurança. As emendas, assim, injetam recursos públicos onde eles são necessários, ampliando a circulação de moeda pelo país e estimulando o desenvolvimento.

Portanto, é fundamental considerar um possível papel positivo, mesmo que dissipativo, que as políticas locais do tipo distributivista podem ter no fortalecimento dos laços entre eleitores e representantes, especialmente nas municipalidades mais pobres, com graves problemas sociais e econômicos e acesso restrito a verbas públicas. Se emendas orçamentárias é o que os eleitores querem e é isso que os parlamentares entregam ao eleitorado, especialmente quando essas políticas são necessárias, então as políticas locais podem não significar qualquer ruptura no processo representativo (Ames et al. 2011). Pelo contrário, elas indicam que a democracia está funcionando de forma responsiva como é preconizado pela literatura de representação política (Pitkin 1967).

Portanto, emendas orçamentárias podem ser uma estratégia eficiente tanto para eleitores quanto para parlamentares e podem desempenhar um papel na melhoria da qualidade da representação democrática, definida simplesmente como a força com que os interesses dos eleitores se refletem nos resultados do sistema político, na forma de políticas públicas (Powell 2005). Em países imersos em desigualdade e pobreza, com governos municipais carentes de recursos e uma grande dependência do orçamento federal, a transferência de fundos para as localidades através de políticas do tipo distributivista pode não apenas ser uma forma eficiente de distribuição de renda e inclusão social, como muitas vezes é a única via pela qual recursos federais chegam a populações necessitadas.

Em suma, das análises acima, aprendemos que precisamos levar em conta as características municipais como nível de renda e pobreza, competição política e preferências partidárias e a questão da qualidade da administração pública local para entendermos o que atrai emendas e o que elas afetam. Também devemos estar atentos à possíveis impactos negativos das emendas, estimulando má gestão pública, e positivos, que resultariam em melhoria de indicadores sócio-econômicos.

Para testar se há distorção na alocação de emendas, testaremos como as características dos municípios afetam o recebimento deste tipo de transferência. Assim, uma primeira variável dependente será se o município recebeu ou não emendas e por quanto tempo. Também investigaremos quantas emendas recebeu e por último quais valores recebidos. Incluiremos

no modelo explicativa de seleção de municípios beneficiados indicadores de competição política, de qualidade da gestão pública local, usando dados da CGU e do CAUC, e indicadores de pobreza e desigualdade. Dessa forma, tentaremos constatar o grau de universalidade e inclusão da cobertura territorial de emendas.

Uma segunda parte da análise transforma as emendas em fator explicativo dos resultados sócio-econômicos encontrados nos municípios. Assim, nossas variáveis resposta serão indicadores de pobreza, desigualdade e desenvolvimento, como mortalidade infantil, IDH, desempenho escolar, aumento da renda, entre outros. Nossas variáveis explicativas serão número de emendas recebidas, valores liquidados e pagos. Realizaremos também testes baseados em pareamento, para verificar se municípios comparáveis que receberam ou não emendas se diferenciam em resultados sociais e econômicos. Assim, pretendemos fazer uma análise do impacto das emendas orçamentárias.

Mas antes, cabe explorar como funciona o orçamento federal em relação às emendas orçamentárias. Isso nos auxiliará a melhor formular nossas hipóteses, que serão descritas na sessão posterior.

As Emendas Orçamentárias no Orçamento Federal

As emendas orçamentárias são uma prerrogativa do poder legislativo em influenciar a alocação de recursos públicos no Brasil. As emendas

apresentadas à Lei Orçamentária Anual (LOA) são feitas por parlamentares, relator geral do projeto de lei orçamentária e relatores setoriais, comissões permanentes, partidos políticos e bancadas. Diferenciam-se, portanto, em emendas individuais (que são atribuíveis à um parlamentar e aos relatores) e coletivas (atribuíveis à comissões, partidos ou bancadas). As emendas são apresentadas e o relator da LOA, junto com a assistência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) as sistematiza, incluindo na lei final que é sancionada pelo Presidente da República. O cronograma de tramitação da lei prevê, após recebimento do projeto de lei do Executivo e sua leitura e publicação no Senado, a realização de audiências públicas, a abertura de período para apresentação de emendas à receita, com duração de duas semanas e a elaboração do relatório sobre a receita. A apresentação de emendas à receita visam propor reestimativa dos valores previstos de arrecadação e não nos interessam diretamente aqui.

Após a apresentação do relatório, dito preliminar, abre-se novo prazo de cinco dias para apresentação de emendas. Findo este prazo, o relatório preliminar e suas emendas são votados no âmbito da CMO. Por último, abre-se nova oportunidade para apresentação de emendas ao Projeto de Lei que dura mais uma semana. Finalmente, são elaborados relatórios setoriais e de admissibilidade das emendas e o relator-geral prepara a relatório final, que é votado no plenário da CMO. Esse parecer aprovado é encaminhado ao plenário do Congresso Nacional para votação final.

Ou seja, as oportunidades de emendar o Projeto de Lei Orçamentária são amplos, permitindo diversas chances de intervenção do Poder Legislativo na alocação de recursos públicos anuais. Os deputados e senadores, por sua vez, não deixam de aproveitar essa oportunidade e tendem a apresentar emendas que atingem seus limites máximos.

Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas no valor total definido pelo parecer preliminar do relator geral. As comissões permanentes podem apresentar entre 4 e 8 emendas. Apenas a Comissão de Legislação Participativa da Câmara não tem direito a apresentar emendas ao orçamento (o que nos parece injustificável e abriria oportunidade para participação popular direta no processo orçamentário). Em geral, os parlamentares apresentam seu total de emendas e estas tendem a ser incluídas no projeto de lei e finalmente transformados na LOA. Como veremos adiante, os montantes gastos em emendas orçamentárias, embora parte pequena de toda a LOA, são expressivos em valores absolutos e relevante contribuição para a descentralização da alocação orçamentária no Brasil.

A aprovação das emendas, contudo, não representa garantia de liberação dos recursos para os entes agraciados, que podem tanto ser prefeituras quanto organizações sociais. A necessidade de contenção das despesas, conjugada aos interesses do Executivo, podem levar ao contingenciamento de gastos. Quando o contingenciamento é decretado, o executivo impõe limites para as despesas que foram autorizados pelo Congresso. O contingenciamento bloqueia, portanto, as dotações orçamentárias, podendo,

nesses casos, impedir que emendas aprovadas no Congresso sejam efetivadas. Dessa forma, o contingenciamento decretado gera espaços para negociação entre o Executivo e Legislativo sobre a liberação dos recursos definidos pelas emendas dos parlamentares em troca de apoio à votações no Congresso (Ames 2001; Pereira e Mueller 2004). Todavia, isso não desmerece o fato de que as emendas pagas podem fazer diferença nas vidas das pessoas nas localidades beneficiadas.

Adicionalmente, se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na LOA, o Executivo submete ao Congresso um projeto de lei ou até mesmo medida provisória (prática essa questionada no Supremo Tribunal Federal, mas ainda utilizada) solicitando crédito adicional ou especial para órgãos públicos e ministérios que pode vir a ser usado para a efetivação de emendas de parlamentares.

Os recursos, principalmente de investimento, em que caem a maior parte das emendas orçamentárias, uma vez definidos pela LOA, atravessam longo processo antes que beneficiem os cidadãos espalhados pelos 5561 municípios brasileiros. A alocação dos valores definidos na LOA são descentralizados para atender as diferentes funções programáticas da execução orçamentária, constitucionalmente respeitando as diretrizes estabelecidas pelo Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, as emendas devem se inserir em programas definidos no PPA e LDO e propor projetos e/ou atividades que visem alcançar

os objetivos traçados por esses programas. Quando uma emenda prevê gastos novos, deve indicar a fonte desses recursos. Todos esses são critérios técnicos para a aprovação de uma emenda, sua inclusão na LOA e posterior execução pelos ministérios que tenham jurisdição temática sobre o projeto.

É nesse momento que o Poder Executivo passa a exercer papel central no processo decisório sobre emendas. Assim, embora a autoria das emendas seja dos parlamentares e órgão colegiados do legislativo e eles não hesitem em assumir crédito sobre as transferências, estas só ocorrem com a anuência do executivo. É nos ministérios em que se travam as negociações sobre o destino das emendas e parlamentares, assim com prefeitos dos municípios beneficiados, passam a agir como “lobistas”, pressionando ministros e seus funcionários pela execução, liquidação e pagamento das emendas. Portanto, o executivo também passa a ter voz e influência no processo decisório.

Para contrastar o efeito de cada poder no resultado final do processo é importante comparar a apresentação das emendas e seu posterior pagamento, principalmente para melhor visualizar o grau de concentração e dispersão das emendas pelos municípios brasileiros. Os parlamentares podem muito bem apresentar emendas beneficiando mais municípios do que os que são finalmente agraciados com a transferência dos recursos.

Entrada na fase de execução orçamentária, as emendas seguem o rito do ordenamento orçamentário e financeiro brasileiro. Uma vez em que há a programação financeira para o projeto, há a necessidade de uma declaração do ordenador de despesa indicando que todos os passos necessários foram seguidos para que o projeto possa ser executado, liquidado e finalmente pago. Pede-se, então, reserva de dotação orçamentária para abertura de procedimentos licitatórios. Verifica-se em seguida se há a necessidade de licitação, só podendo ser realizada se todos os passos anteriores tiverem sido respeitados e devidamente documentados na “declaração do ordenador de despesas.” Só então solicita-se a despesa e emite-se nota de empenho, que é a garantia ao prestador do serviço ou fornecedor de que há dotação orçamentária prevista para aquele gasto. Com o empenho assegurado, são assinados contratos entre as partes (governo e prestador/fornecedor) e ocorre a produção e entrega dos bens e serviços. Só então a despesa é liquidada, indicando que o governo reconhece a entrega dos produtos ou serviços em conformidade com o contrato. A despesa é então lançada na contabilidade e quando não paga imediatamente, entra no passivo. Só após a validação da liquidação, quando todo o processo é mais uma vez avaliado e aprovado, realiza-se a efetivação do pagamento que se submete ao fluxo de caixa do órgão pagador. Caso a realização do serviço ou provimento do bem estenda-se por mais tempo que a execução financeira, que termina em 31 de dezembro, ou o pagamento não seja realizado a tempo, os valores a serem pagos podem se enquadrar na categoria de inscritos no exercício do ano subsequente. Repare, entram em restos a pagar recursos empenhados. Basta o empenho para o recurso poder ser lançado como resto a pagar. Isso

pode ocorrer com serviços e produtos já prestados, portanto liquidados, que passam a ser chamados de “restos a pagar processados” e de projetos executados, mas não liquidados, considerados “não processados”. Estes, por sua vez, sendo liquidados no exercício financeiro posterior, passam a ser considerados liquidados e entram na fase de pagamento. Além disso, os restos a pagar processados podem não ser pagos integralmente no exercício seguinte, o que cria ainda a categoria de restos a pagar pagos. O excedente desses restos a pagar ficam contabilizados e podem vir a ser gastos em exercícios subsequentes ou cancelados (quando algum ilícito é encontrado, por exemplo).

Como indicadores de impacto das emendas nos municípios, usamos primariamente os valores pagos, que representam de fato o aporte final de recursos financeiros. Mas, também analisaremos os valores liquidados, pois estes indicam, ao menos, endividamento do governo que se concretizará em pagamento após a realização de um certo serviço ou provimento de um bem. A liquidação é sinal de que algo, uma obra, um serviço, foi prestado ou está sendo realizado na localidade designada. Contudo, pode ocorrer que o serviço liquidado ainda esteja inacabado e que, portanto, o desembolso ainda demore. Ou seja, liquidado não é uma medida precisa da quantidade de investimento feito no município. Assim, há que se interpretar com cuidado o que representam os valores liquidados. Não obstante, cabe controlar por eles. Por último, consideraremos os restos a pagar, principalmente os pagos. Esses valores serão somados aos da categoria “pagos” para nos dar uma ideia mais clara do montante geral de recursos aportados. Os restos a pagar

processados mas não pagos serão desconsiderados por já estarem englobados nos valores liquidados. Tais valores serão referentes a todas as emendas que explicitamente destinam recursos a municípios brasileiros (ao invés de estados, fundações ou nacionais), sejam elas individuais ou coletivas. Assim, temos o completo impacto das emendas que chegam aos municípios brasileiros, após sua longa trajetória pelo Congresso Nacional e Poder Executivo.

Hipóteses, Banco de dados e Análise Descritiva

Assim, nossas principais hipóteses são referentes tanto à distribuição de emendas quanto a seu impacto.

As hipóteses sobre o processo de distribuição das emendas são:

Hipótese 1): A cobertura municipal das emendas orçamentárias no Brasil é ampla, cobrindo a maior parte do território nacional. Isso é indício de que seu caráter é menos dissipativo.

Hipótese 2): Contudo, fatores políticos da competição eleitoral e das coalizões afetam a distribuição de emendas, gerando alguma ineficiência e dissipação.

Já sobre o impacto das emendas, esperamos que:

Hipótese 3): O número de emendas, a sua liquidação e os valores pagos tenham efeito cumulativo na redução da pobreza e desigualdade e estímulo ao crescimento. Não esperamos que uma emenda seja suficiente para fazer a diferença em uma localidade, mas a apresentação de várias emendas e que sejam continuadas no tempo, deverá ter algum impacto. Dessa forma,

emendas serão eficientes em contribuir com o combate à desigualdade, pobreza e para estimular o desenvolvimento local.

Hipótese 4): Contudo, se tal efeito for dissipativo, há um teto sobre o qual apresentar mais emendas tornaria-se ineficiente.

Para testarmos as hipóteses principais deste trabalho, construímos um banco de dados original, que contem informações sobre quais municípios brasileiros foram beneficiados com o pagamento de emendas orçamentárias apresentadas por deputados e senadores brasileiros no período entre 1998 e 2009². O banco de dados, portanto, tem uma estrutura de painel, com um número maior de casos em recorte transversal, 5,560, para cada um dos 12 anos incluídos. Assim, totalizam-se 66,720 observações município/ano.³

Este é o primeiro banco de dados desse tipo no Brasil e, provavelmente, no mundo. A pergunta que pretendemos responder é qual o impacto desse tipo

² Os dados brutos de 1996 e 1997 foram divulgados de forma distinta aos anos seguintes, por isso não foram incluídos. Os dados para após 2009 ainda não foram agregados ao banco devido à dificuldade de construção do mesmo. Esperamos para o futuro, pendente financiamento, atualizar o banco até 2012.

³ Corrigimos por valores repetidos de emendas que entram na dotação de uma única ação. Ocorre que quando duas emendas estão relacionadas à mesma ação, o que aparece nos valores "Dotação", "Empenho", "Liquidação" e "Pagamento" nos dados brutos da CMO é o total para a ação e não para a emenda. Então, quando somávamos os valores por emenda para os municípios, estávamos superestimando os valores reais que entraram de fato no município, multiplicando o valor real pelo número de emendas associadas à ação dela. Por isso, em lugar da soma, para estes valores, utilizamos a média nos valores orçamentários. O exemplo mais expressivo disso era São Paulo em 2009. Vários deputados apresentaram emendas para a mesma ação. O valor da emenda que eles apresentaram está na coluna "Valor emenda". Porém, quando vamos para a coluna "Dotação", vemos que o valor que se repete para todas as emendas é, na verdade, o valor de todas as emendas somadas. Estávamos somando estes valores, quando, na verdade, teríamos de contá-lo apenas uma vez por ação, fazendo uma média, em lugar de uma soma. Como São Paulo tem muitos deputados, havíamos chegado a resultados astronômicos. Com a correção, os valores ficaram mais adequados.

de gasto na qualidade de vida do cidadão brasileiro na localidade em que mora, em seu município. Gasto público eficiente e de qualidade é gasto público que melhora a vida das pessoas. O poder legislativo molda o orçamento público de forma a beneficiar a população brasileira?

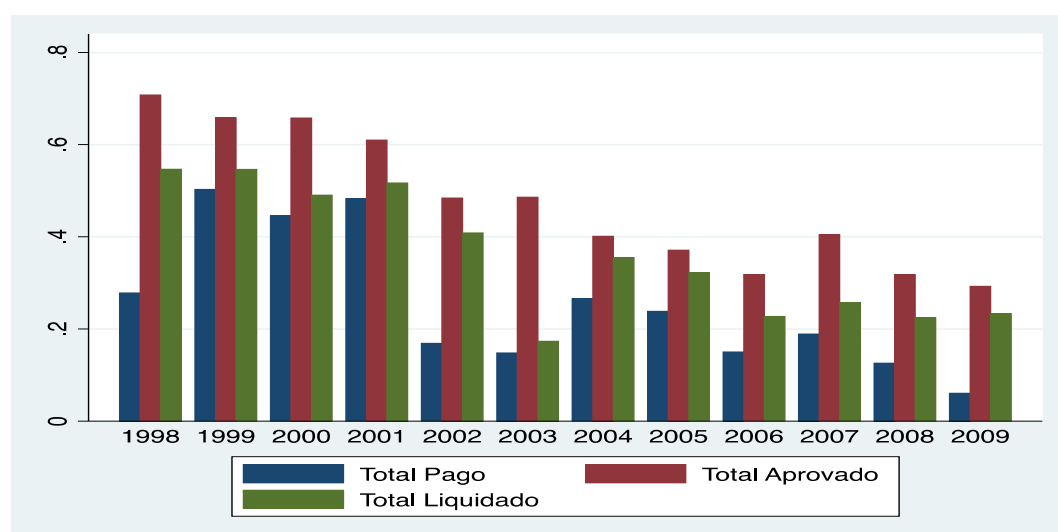
Distribuição de Emendas Pagas por Município e Ano

Começamos nossa investigação tentando mapear os padrões de alocação das emendas orçamentárias. Entre 1998 e 2009, o Poder Legislativo aprovou emendas no orçamento federal para 31,946 municípios/ano, ou seja, 48% dos casos. No entanto, o executivo de fato liberou recursos, que foram pagos diretamente ou pagos como restos a pagar para 17,116 casos, ou 25% do total. Ou seja, há indícios que o Executivo aparentemente altera de forma substancial a vontade do Legislativo no que tange os municípios beneficiados com o pagamento de emendas. Essa distorção é menor quando consideramos os valores liquidados, que são importantes por que ocorrem em fase avançada da prestação dos serviços contratados nos municípios. Para os valores liquidados falamos de 24,073 casos ou 36% deles. Assim, no que tange o número de municípios beneficiados, a intervenção do executivo se faz sentir.

Assim, para verificar sua cobertura no tempo e a discrepância entre valores aprovados, liquidados e pagos, um primeiro passo é avaliar a distribuição de emendas por município e ano. A figura 1 abaixo traz a porcentagem de municípios que tiveram emendas orçamentárias pagas em cada ano. O auge

da cobertura de municípios que receberam emendas foi durante todo o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, de 1998 a 2001. Esses valores começam a cair a partir de 2002 e jamais regressam aos níveis iniciais. Cabe apontar também que no início da série, a discrepância entre valores aprovados, valores liquidados e pagos é bem menor do que em anos posteriores. Em 2002, há uma enorme diferença entre esses valores, que se mantêm em 2003 e posteriormente é reduzida mas sempre abaixo do que foi no início do período e a valores menores tanto de municípios que tiveram emendas destinadas, quanto liquidadas e pagas. A vontade do legislativo é raramente observada de forma próxima pelo executivo quando investigamos a cobertura de municípios por ano. Há também uma clara redução da cobertura municipal dos recursos por ano, apontando para uma crescente concentração de benefícios e conseqüente maior dissipação, ao beneficiar menos localidades. Resta ver como ocorre esse padrão no que tange a distribuição de recursos financeiros.

Figura 1: Porcentagem de municípios beneficiários por ano, Brasil 1998-2009.



Fo

nte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 1998-2009.

Algumas perguntas vem à mente quando pensamos em valores econômicos. Qual o montante que estamos falando? Como esses valores são distribuídos temporalmente?

Em média, os valores pagos de emendas orçamentárias é de R\$169,547.10.⁴ Essa média é, aparentemente baixa, o que tende a confirmar a ideia de pulverização dos recursos identificada por Figueiredo e Limongi (2008). Contudo, o valor máximo pago é de pouco mais de R\$1.740.000.000,00 em um município, via o acúmulo de diversas emendas em uma única localidade. O desvio padrão em torno da média é de R\$8.154.699,00 indicando grande variabilidade dos valores alocados. Ou seja, não devemos à priori descartar o potencial efeito desses recursos. A média é enganosa e os recursos apropriados podem ser significativos.

O total dos valores transferidos aos municípios brasileiros entre 1998 e 2009, incluindo pagos e restos a pagar, é de R\$11.377.287.168,00. O total de valores das emendas aprovadas pelo Congresso e inseridas na Lei Orçamentária Anual é de R\$17.631.182.848,00. Assim, o realmente pago representa 65% do que é aprovado. Claro, esses valores em referência ao PIB agregado no período ou ao total de todas as transferências voluntárias feitas é baixo. Mas, em termos absolutos é um montante de recursos considerável, que, indiscutivelmente pode ter impacto decisivo na vida de milhares se não milhões de brasileiros. Ou seja, a capacidade de alocação orçamentária do Poder Legislativo brasileiro não é desprezível e não é tão

⁴ Todos os valores foram deflacionados ao Real de 2012, para aumentar a comparabilidade por ano.

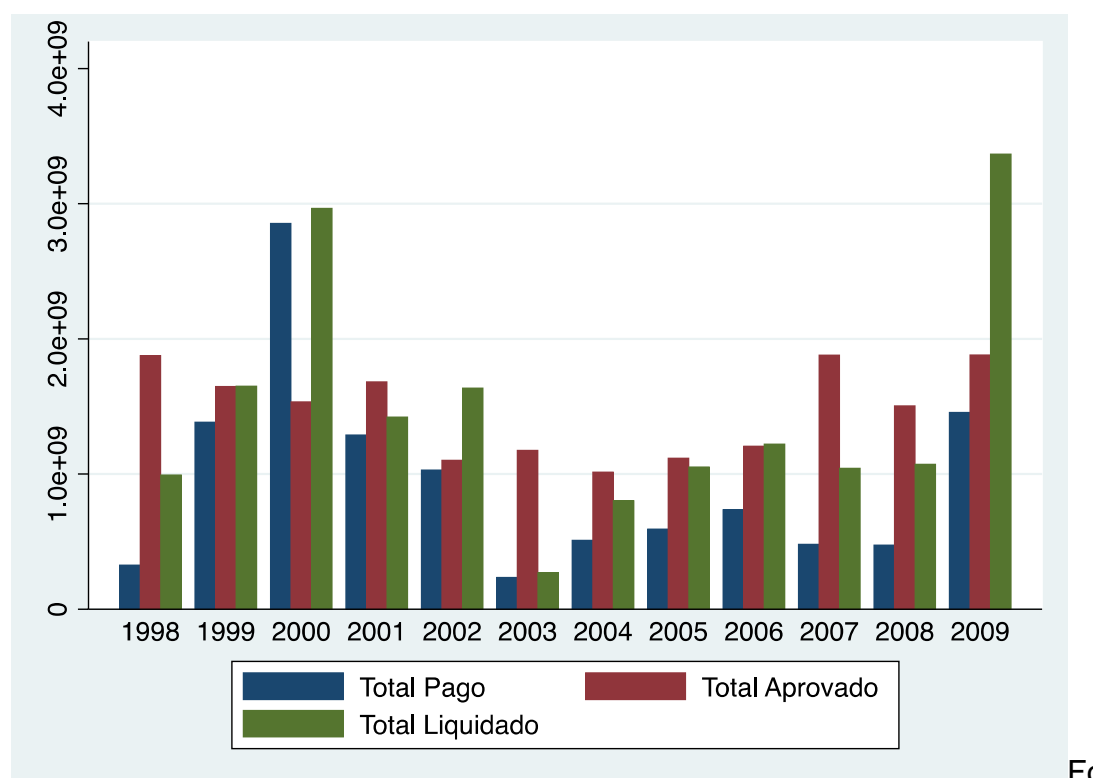
incompatível assim com os valores totais liberados pelo executivo. Se a distribuição dos municípios beneficiários é considerável, a dos recursos nem tanto.

Contudo, cabe uma ressalva aqui. Os valores aprovados das emendas orçamentárias são depois somados a outros investimentos para a mesma ação e resultam em uma dotação inicial superior ao valor das emendas. Assim, a dotação inicial inclui não apenas o valor de uma única emenda, mas também de outras para a mesma ação assim como para os casos em que o Executivo já havia previsto gastos para a ação. Entre 1998 e 2009, aproximadamente 5% ou menos dos municípios recebiam emendas de mais de uma fonte por ano, indicando um baixo padrão de coordenação entre deputados para enviar recursos para a mesma ação. O valor total das dotações iniciais no período é de R\$25.666.725.888,00. Assim, a razão entre valores pagos (incluindo restos) e dotação inicial cai para 44%. Por último, cabe considerar o total liquidado, que é sempre referente à dotação inicial e, por isso, pode ser superior ao valor total das emendas aprovadas. Quando consideramos o total liquidado, o valor é de R\$17.500.829.969,00 ou 68% da dotação inicial e praticamente idêntico aos valores das emendas aprovados. Contudo, isso não permite dizer que os valores liquidados referem-se apenas aos das emendas aprovadas. De toda sorte, não cabe falar em distorções absolutas muito grandes da intencionalidade inicial do Congresso ao aprovar as emendas e do que é efetivamente liberado pelo Executivo. Contudo, cabe sim verificar se há distorções que se sentem temporalmente ou espacialmente. A isso voltamos nossa atenção agora.

A Figura 2 apresenta a variação anual desses dados. Os valores variam bastante de ano a ano. A discrepância entre valores aprovados, liquidados e pagos é relativamente grande a cada ano, exceto 1999, quando estes foram praticamente equivalentes. Assim, as discrepâncias que aparentemente eram pequenas em termos gerais, quando discriminadas por ano, ganham mais saliência. Em 2000 ocorre que valores pagos e liquidados são bem superiores aos aprovados, indicando que os aportes do legislativo foram adicionados aos do executivo, possivelmente trazendo ganhos para ambos. É nesse ano que os valores pagos atingem seu ponto máximo. Em 2001, novamente as diferenças não são grandes. Há distorções mais elevadas em 2003, 2007, primeiro ano de cada mandato de Lula e 2008. Já em 2009 a distorção se deve aos elevados valores liquidados que atingem seu pico. Entre 2004 e 2006 os valores aprovados e liquidados são muito semelhantes, mas sempre superiores aos pagos. Ou seja, não há um padrão claro de distorção entre valores aprovados, liquidados e pagos, embora este último seja sempre (à exceção de 2000) menor.

Já no que tange os valores absolutos pagos por ano, eles são bem relevantes no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e bem menores no período Lula da Silva, à exceção de 2009. Talvez essa diferença tenha a ver também com o fortalecimento de instrumentos de fiscalização e controle durante os anos 2000, diminuindo as transferências intergovernamentais.

Figura 2: Valores Aprovados, Liquidados e Pagos por ano de 1998 a 2009, Brasil.



Fo

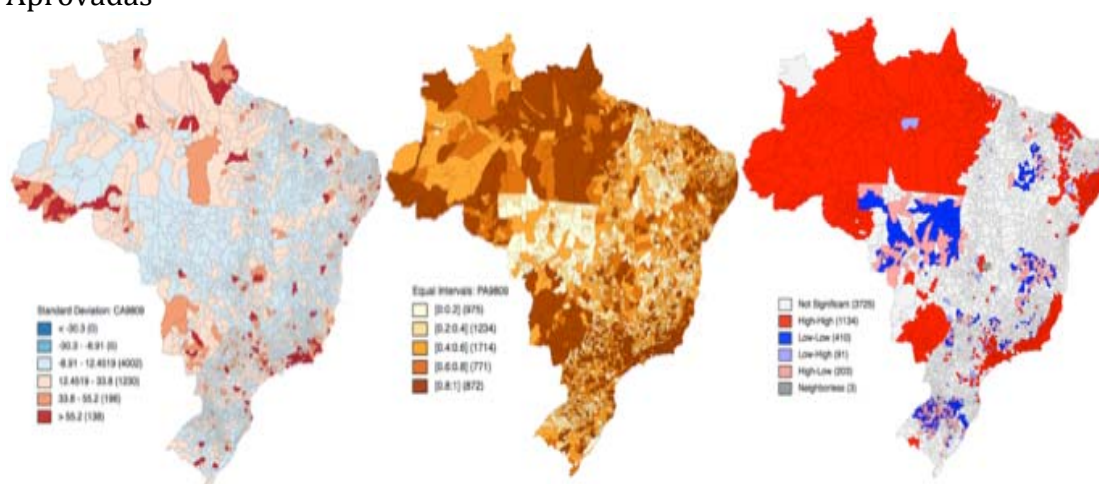
nte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 1998-2009.

Mas, como essa distribuição ocorre geograficamente? Há concentração de emendas e de valores nos mesmos municípios? A figura 3 explora a distribuição espacial das emendas orçamentárias, contrastando valores aprovados, liquidados e pagos. O primeiro mapa de cada série indica os desvios em relação à média observada da quantidade total de emendas. Quanto mais vermelho, mais acima da média, quanto mais azul, mas abaixo. As duas categorias extremas são consideradas valores extremos. O segundo mapa de cada série indica a porcentagem de anos em que houve emenda no município. O intervalo total de valores possíveis (de 0% a 100%) é dividido em 5, com 0% a 20% para a primeira categoria, 20% a 40% para a segunda

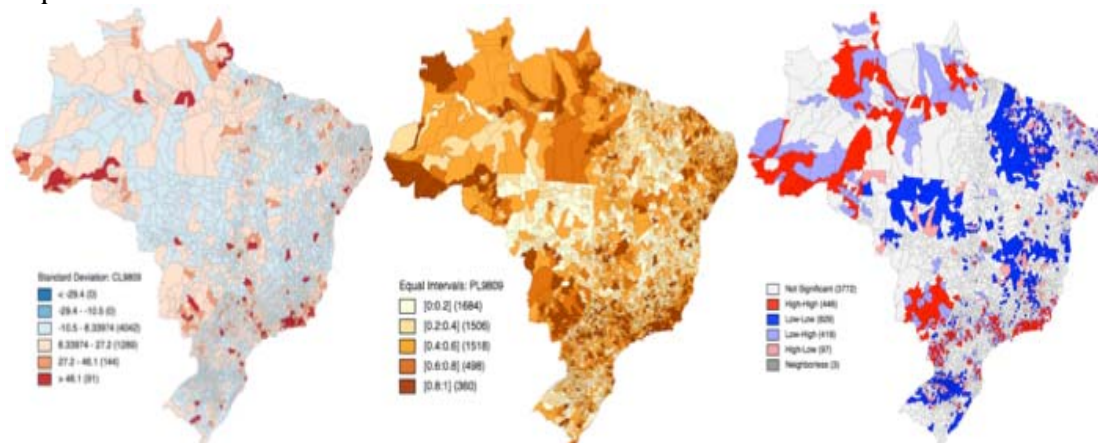
categoria, 40% a 60%, 60% a 80% e 80% a 100%. Quanto mais escuro, maior a porcentagem de anos em que o município recebeu emendas. Finalmente, o terceiro mapa de cada série é de Indicadores Locais de Associação Espacial (LISA) enfocando nos valores totais das emendas. Os indicadores locais de associação espacial produzem um valor específico para cada município, baseado em nossa variável de análise. Esse valor permite a identificação de clusters (objetos com valores de atributos semelhantes) e de valores extremos, além disso, é possível identificar se os padrões de associação espacial são ou não significantes. Municípios pintados em azul ou vermelho têm padrões de associação espacial significantes (p -valor $< 0,1$), as áreas em vermelho escuro são clusters de valores altos (alto-alto), as áreas em vermelho claro representam valores altos que são vizinhos a valores baixos, as áreas em azul claro representam valores baixos que são vizinhos a valores altos (baixo-alto) e as áreas em azul escuro são clusters de valores baixos (baixo-baixo)

Figura 3: Mapas dos municípios beneficiários com o valor total de emendas aprovadas, liquidadas e pagas (incluindo restos), Brasil 1998-2009.

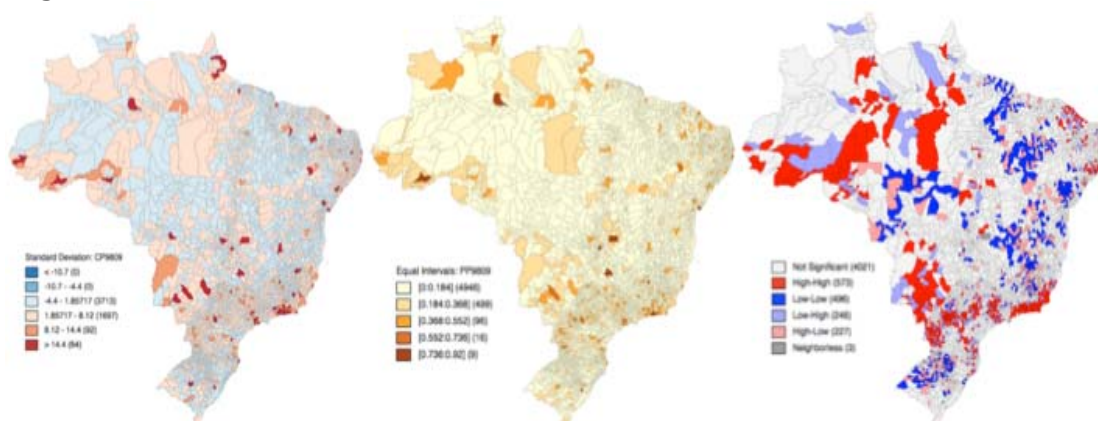
Aprovadas



Liquidadas



Pagas



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 1998-2009.

Primeiro fica claro que as discrepâncias entre aprovado, liquidado e pago continua visível quando comparamos a distribuição geográfica das emendas. A preferência do Legislativo, indicado pelos valores aprovados, é mais intensa na distribuição de recursos para a zona norte e nordeste do que é finalmente liquidado e pago pelo Poder Executivo. Ou seja, as emendas apresentadas pelos parlamentares beneficiariam ainda mais as regiões pobres do país do que as que são liberadas pelo Poder Executivo.

Quando comparamos os mapas, fica claro que não há intensa concentração de emendas enviadas para os mesmo municípios por diversos parlamentares (primeiro mapa de cada série). Essa concentração, quando ocorre, está centrada nas capitais dos estados. Há também concentração maior no interior do estado do Acre. Essa concentração atenua-se na medida em que se passa para os valores liquidados e pagos.

Já o segundo mapa de cada série mostra que não há concentração de pagamento de emendas para os mesmos municípios através dos anos. Essa concentração é mais clara dentre as aprovadas e liquidadas. Ou seja, novamente constatamos como as preferências do legislativo são alteradas pelo executivo. Este tende a evitar o acúmulo de envio de emendas para as mesmas localidades.

Já no que tange os valores pagos, apesar da intenção do legislativo ser mais intensa quanto ao norte, nordeste e centro-oeste, são essas também as regiões do país que mais recebem aportes pagos e liquidados de emendas. O que o Executivo pode alterar da vontade do legislativo não é tão grande no que se refere aos valores de fato pagos. Diminui a intensidade, mas não a direção do gasto. As mesmas regiões continuam sendo mais beneficiadas, mas com menos recursos do que o legislativo desejaria. Em geral, os recursos distribuídos pagos tendem a ser mais pulverizados do que os recursos aprovados. Se há pulverização, ela é fruto da estratégia, ou ausência dela, dentro do executivo.

Em suma, com base nas estatísticas descritivas, podemos dizer que há uma tendência de universalizar a alocação das emendas, principalmente entre 1999 a 2001, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, no que tange o número de municípios beneficiados e os valores pagos por ano. Nos governos petistas de Lula da Silva o uso das emendas passa a ser cada vez menor, em sua cobertura de municípios e valores pagos. Assim, a alocação de emendas torna-se cada vez mais dissipativa na medida em que o governo deixa de executá-las de forma ampla ou concentra em determinados municípios. A queda dos valores pagos, especialmente nos anos ímpar da primeira década de 2000, reforçam essa interpretação. É importante destacar que a discrepância entre quantidade de emendas alocadas e pagas, conforme apontamos acima, é sempre grande, mas crescente a partir de 2003. Ou seja, a redução na cobertura municipal das emendas aparentemente deve-se principalmente a escolhas do Poder Executivo e não do Legislativo.

Mas, conforme dito, uma ressalva se faz necessária: alguns sistemas de controle, baseados na Lei de Responsabilidade Fiscal, como o CAUC a partir de 2006, e a criação do sistema de avaliação por sorteios da CGU, iniciado em 2003, podem estar por trás dessas mudanças nos padrões. Ou seja, o controle de gastos públicos pode estar reduzindo o impacto do papel orçamentário do legislativo e até mesmo o apetite por investimento de recursos públicos das municipalidades. Mas, para termos mais certeza sobre os fatores que condicionam a distribuição espacial e temporal das emendas orçamentárias, precisamos testar um modelo de seleção dos municípios

beneficiados. Cabe agora investigar os fatores que terminam a alocação de emendas e seus valores. Para isso, partimos para a primeira parte da análise estatística inferencial que marcará o restante do trabalho.

Atributos Municipais Atraentes e Repelentes a Emendas Orçamentárias

Nesta parte da discussão começamos a enfrentar o desafio de mensurar com precisão o efeito das emendas orçamentárias individuais e coletivas, em seus diversos estágios do processo orçamentário, nas diferentes características socioeconômicas dos municípios. Para auferir o impacto, precisamos, contudo, começar por verificar se há algum viés na alocação das emendas. Quais critérios, políticos ou técnicos, afetam a alocação de emendas, representada pela discussão descritiva acima?

A primeira análise multivariada é baseada em um modelo Heckman de seleção, onde definimos como variável dependente no modelo de seleção se o município recebeu transferência de recursos de alguma emenda orçamentária paga no ano. Modelamos esse processo usando variáveis de cunho político, social e econômico. Defasamos todas as variáveis independentes no modelo de seleção em um ano, pois as decisões sobre alocação orçamentária do ciclo em exercício ocorrem no ano anterior. Também verificamos se os valores atuais das características dos municípios são relevantes, pois a decisão sobre liquidação e pagamento pelo Executivo ocorre no exercício vigente.

As variáveis políticas e as expectativas quanto a seus efeitos incluem:

1) CAUC: Variável dicotômica indicando se o município apareceu no cadastro de inadimplência da União. Antes de 2006, todos os valores são iguais a zero (0). Após 2006, os municípios listados recebem valor um (1) e todos os demais zero (0). A expectativa é que municípios que sejam incluídos no CAUC no ano da liberação do recurso não receba emendas. A Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe que municípios recebam transferências voluntárias quando a entidade beneficiada (municípios no nosso estudo) estejam inadimplentes com a União. Como bem aponta Bijos (41, 2013):

“Havendo restrições ou irregularidades na aplicação de recursos de qualquer convênio ou contrato de repasse, ou ainda se a entidade conveniente ou contratante estiver registrada como devedora na dívida ativa da União, os convênios e contratos de repasse não podem ser assinados e aditivados, e os empenhos, liquidações e pagamentos ficam bloqueados.”

2) CGU: Variável dicotômica com valor um (1) após o início do programa de avaliações da CGU via sorteio, em 2003. Essa variável indica se, de forma geral, após a criação do programa de sorteios, municípios se tornaram mais cautelosos em receber volumes financeiros do governo central. O uso dos relatórios da CGU para identificar má administração pública e corrupção tornou-se corriqueiro na literatura. Contudo, há debates sobre o que variáveis baseadas nos relatórios da CGU de fato representam. Sodré e Alves (2010) apontam que há uma relação entre ocorrência de irregularidades na administração pública e recebimento de emendas e embase sua análise na

interpretação dos relatórios da CGU. Contudo, até mesmo Sodré e Alves (421, 2010) reconhecem que fazem uma interpretação livre dos relatórios da CGU:

“embora não haja diferenciação formalizada pela instituição de controle entre problemas administrativos e graves, a análise dos relatórios evidencia que problemas administrativos são aqueles em que resta bem evidenciado o descumprimento de obrigações legais quanto à formalização de processos, documentação de contratos e pagamentos etc., ou ainda problemas relacionados ao questionamento da eficiência administrativa... Já os problemas graves são aqueles que envolvem indícios de prejuízos e fraudes decorrentes de atos impróprios, tais como licitações forjadas, superfaturamento de despesas, objetos inexistentes etc.”

Essa possível limitação é enfatizada por Yves Zamboni: “A leitura e codificação dos relatórios, como em Ferraz e Finan (2008), ou mesmo a análise estruturada de textos como em Januzzi (2011) estão sujeitas a imprecisões e sofrem os efeitos da ausência de uniformidade na escrita dos textos dos relatórios, sendo assim uma possível fonte de viés” (36, 2012). A mesma crítica é válida para o estudo de Sodré e Alves.

Para evitar tais problemas, inserimos na análise apenas uma variável dicotômica demarcando o período de existência das auditorias da CGU por sorteio, de 2003 em diante.

- 3) LRF: Variável dicotômica com valor um (1) após o início da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001. Idem ao caso acima dos sorteios e deve ter efeito de redução de emendas.
- 4) Nep_laakso_taagepera: Número efetivo de partidos políticos segundo cálculo de Laakso e Taagepera. Quanto mais competitivo o município, quanto mais partidos interessados nele, maior a atração de emendas.
- 5) Dif_dep_federal: Diferença de votação nos municípios entre o primeiro e segundo colocados nas eleições para deputado federal. Essa dimensão da competitividade, ao contrário da primeira, repele emendas. Deputados confortáveis eleitoralmente no distrito desprenderão menos esforços para mantê-los, enquanto que espantam a concorrência de outros, que poderiam se sentir tentados a alocar emendas ali para ganhar votos. Por outro lado, quanto menor o diferencial, maior a competição e mais estímulo para envio de emendas.
- 6) Partido_pres_pref: Variável dicotômica com valor um (1) se o prefeito é do mesmo partido do presidente. A conexão partidária poderia facilitar o pagamento de emendas. É um elemento de atração de emendas.
- 7) Coal_pres_pref: Variável dicotômica com valor um (1) se o prefeito é de um partido que compõe a base de sustentação do presidente na Câmara dos Deputados, segundo classificação baseada na ocupação de pasta ministerial (Amorim Neto 2012). A conexão via coalizão poderia facilitar o pagamento de emendas. É um elemento que atrai emendas.

As variáveis sócio-demográficas e econômicas são indicadores técnicos que motivariam o recebimento de emendas. A mesma lógica se aplica a todos os

casos: municípios violentos, desiguais, com altas taxas de mortalidade infantil e geral, com condições escolares insatisfatórias, são atrativos para receber emendas se estas visam solucionar problemas das comunidades beneficiadas.

Assim, as variáveis sócio-demográficas e econômicas tem um efeito de atração (*pull fator*) de emendas se essas decisões forem tomadas com base em critérios técnicos. Esperamos que a situação do município seja levada em consideração quando se decide transferir recursos de emendas. Esse é um tipo de viés desejável, pois é importante se necessidade é um fator de atração de emendas. Portanto, esperamos que municípios mais desiguais e pobres, indicado por índices de mortalidade infantil e distorção idade/série, recebam mais emendas. Usamos esses indicadores por, além de serem importantes indicadores construídos por órgãos confiáveis, tem séries temporais contínuas para o período analisado. Esse último aspecto reduz em muito a capacidade de inclusão de outros indicadores, que estão disponíveis apenas para períodos mais curtos de tempo.

mort_inf_datasus: Taxa de mortalidade infantil conforme mensurado e disponibilizado pelo Datasus.

distorcao_idade_serie_inep: Taxa de distorção idade e série, que mede atraso no desempenho escolar, conforme mensurado e disponibilizado pelo INEP.

Incluimos em todos os modelos o valor defasado de ter recebido uma emenda, indicado pelo prefixo L. na variável dependente e várias das independentes. A inclusão da variável dependente defasada ataca problemas

de correlação serial e também capta efeitos de inércia orçamentária. É um controle para algum tipo de dependência de trajetória. Também controlamos pelo tamanho da população. De forma simples, é de se esperar que municípios maiores recebam mais emendas.

No modelo Heckman também estimamos os efeitos das emendas em cada tipo de variável resultado de interesse. Contudo, é bom destacar aqui que no modelo de resultado, a amostra inclui apenas os casos que receberam emendas. Ou seja, estamos excluindo nesse momento da análise todos os casos que não receberam emendas. Portanto, o modelo Heckman é útil para avaliarmos a seleção dos casos que recebem emendas e depois seu impacto entre esses casos, mas não pode ser considerado o último passo na estimação do impacto de emendas.

Medimos os efeitos das emendas na situação do município no ano seguinte (*lead*; $t+1$), indicado pelo prefixo F. A expectativa é que o efeito da emenda seja sentido nos indicadores sociais mensurados anualmente no ano após sua liberação. Para medir os efeitos das emendas, usamos as seguintes variáveis, sempre em seus logaritmos naturais para normalizar sua distribuição:

Liquidado: Montante de recursos liquidados das emendas em cada município por ano corrigidos para valores de 2012.

Pago: Montante de recursos pagos das emendas em cada município por ano corrigidos para valores de 2012.

Conta_valor_pago: Contagem da quantidade de emendas pagas no município em um ano.⁵

Verificamos o impacto dessas variáveis na mortalidade infantil e distorção idade/série, dois bons indicadores de desigualdade. A expectativa é os valores investidos via emendas melhorem a qualidade de vida das pessoas e resultem em redução de problemas sociais e econômicos, mesmo quando consideramos apenas os municípios beneficiários. Assim, as emendas devem atenuar a desigualdade e ter impactos positivos sobre segurança pública e educação. Reparem que os valores liquidados também são incluídos por que indicam que algum serviço foi prestado ou obra realizada no município e pretendemos verificar exatamente se esse aporte financeiro tem reflexo em indicadores municipais de condição socioeconômica. A contagem de emendas pretende verificar se o acúmulo de emendas em um mesmo município tem efeito.

Cabe assinalar que foram incluídos efeitos fixos para os estados em todas as equações, controlando assim por outras possíveis características dos mesmos. Excluímos as variáveis dicotômicas dos estados por não serem de interesse substantivo aqui. Trata-se, portanto, de um teste rigoroso do efeito das emendas.

Com base na discussão sobre inclusão dissipativa, esperamos que quanto maiores as distorções políticas na alocação de emendas e quanto menores

⁵ Pensamos em controlar aqui por gastos da execução orçamentária de municípios e estados referentes a saúde e educação, mas a alta taxa de valores ausentes nesses bancos inviabiliza acrescentar outros controles. A inclusão de efeitos fixo estaduais atenua possíveis distorções nesse sentido.

os efeitos das emendas nas melhoria das condições socioeconômicas municipais, maiores os custos da dissipação. Por outro lado, a presença de elementos técnicos, que apontam para necessidade dos municípios em receber emendas, indicado pelo efeito das características socioeconômicas em atrair emendas, e quanto maior o impacto das emendas em melhorar essas mesmas condições no futuro, menor o custo da inclusão dissipativa.

Os resultados na tabela 1 indicam que há sim algumas distorções nos padrões de alocação municipal de emendas devido às características políticas dos municípios. Em primeiro lugar, municípios que recebem emendas no ano anterior tem maior probabilidade de receber no seguinte. Estar no CAUC e no período posterior à LRF e as auditorias da CGU, a distribuição de emendas diminui. Ou seja, a instalação de mecanismos mais claros de controle reduz a alocação de emendas, já que impõe mais limitações para transferências intergovernamentais. Mas, mesmo com esses entraves, algumas variáveis adicionais são relevantes para explicar a alocação de emendas.

Seguindo as expectativas, quanto maior o número de partidos recebendo votos em uma localidade, maior o número de emendas destinados a essa localidade. Ser prefeito do mesmo partido ou da coalizão do presidente aumentam as chances de receber emendas, indicando um componente claramente dissipativo, desigual na distribuição das emendas. Por outro lado, maior diferença entre votações do primeiro e segundo colocados nas eleições para Deputado Federal aumentam a atratividade sobre emendas. Isso vai

contra as expectativas iniciais mas pode ser explicado tanto por uma lógica de premiação do parlamentar vencedor agradecendo aos votos recebidos ou por uma tentativa de invasão de reduto por outros parlamentares, tentando diminuir a diferença para um parlamentar dominante.

Para as variáveis socioeconômicas, que indicam algum viés técnico na distribuição de emendas, os resultados são conforme esperados. Maior mortalidade infantil em um município e maior distorção idade/série no ano anterior atraem emendas na equação de seleção que explica o efeito das emendas na mortalidade infantil. Já na explicação da distorção idade/série, apenas essa variável defasada serve de atrativo técnico para receber emendas. De qualquer forma, fica claro que fatores técnicos, de necessidade local, interferem na alocação de emendas, indicando que as possíveis distorções políticas são atenuadas pela equivalente adoção de critérios técnicos. As emendas são enviadas para onde são necessárias. Ou seja, atenua-se o caráter dissipativo das emendas como políticas distributivistas.

Tabela 1: Modelo de Heckman Para Efeito de Emendas Controlando por Viés de Seleção de 1998 a 2009.

Variáveis	(1) F_mort_inf_ datasus	(2) Seleção	(1) F_distorcao_ idade_serie_ inep	(2) Seleção
L.Recebeu Emenda		0.56*** (0.015)		0.16*** (0.009)
L.Cauc		-0.48*** (0.037)		-0.22*** (0.023)
CGU		-0.39*** (0.019)		-0.15*** (0.011)
LRF		-0.27*** (0.023)		-0.14*** (0.013)
L.nep_laakso_taagepera		0.05*** (0.006)		0.01*** (0.004)
L.dif_defederal		0.28*** (0.054)		0.09*** (0.031)
Part_pres_pref		0.33*** (0.022)		0.09*** (0.013)
Coal_pres_pref		0.12*** (0.007)		0.03*** (0.004)
L.mort_inf_datasus		0.00* (0.000)		0.00 (0.000)
L.distorcao_idade_serie_inep		0.00** (0.001)		0.04*** (0.001)
Pop	-0.00*** (0.000)	0.00*** (0.000)	-0.00*** (0.000)	0.00*** (0.000)
ln_totalpago	0.10 (0.129)		-0.11* (0.059)	
ln_liq	-0.28*** (0.100)		-0.52*** (0.060)	
conta_totalpago	-0.03 (0.038)		-0.02 (0.019)	
Constante	23.02*** (2.026)	-0.45*** (0.080)	53.13*** (1.162)	-1.94*** (0.066)
Observações	53,901	53,901	53,901	53,901

Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 1998-2009.

Erros Padrão em Parênteses, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Sobre os efeitos das emendas na mortalidade infantil e na distorção

idade/série, nos municípios que receberam emendas, podemos dizer que

sempre que estatisticamente significativo, esse impacto é conforme esperado, atenuando problemas municipais. Quanto mais recursos liquidados, maior a queda na mortalidade infantil e distorção educacional. Quanto mais recursos pagos na localidade, menor a distorção idade/série. Ou seja, aumentos nos aportes financeiros de emendas, nas localidades beneficiadas, são importantes para atenuar desigualdades. Quanto mais recursos destinados às municipalidades, melhor. Apesar de preliminares, por que incluem apenas os municípios beneficiários, esses resultados já apontam para um efeito inclusivo e pouco dissipativo das emendas orçamentárias. Mesmo tendo uma cobertura que é enviesada por critérios políticos, e que se sente mais após a intervenção do executivo, ainda sim as emendas tem relevância social e econômica.

Por último, cabe assinalar que os testes LR de independência de equações indica que apenas para a distorção idade/série há dependência entre seleção e resultado. Para mortalidade infantil, seleção e resultado são independentes. Assim, as distorções de seleção são irrelevantes para o efeito das emendas na mortalidade infantil, o que denota efeitos dissipativos ainda menores.

Contudo, ainda não podemos considerar esses primeiros achados como definitivos acerca do impacto das emendas. Em primeiro lugar, não contrastamos o efeito de emendas em municípios que as receberam e os que não receberam. Para tanto, realizaremos um pareamento controlando por características dos municípios que recebem ou não emendas, comparando-os. Dessa forma, estimamos o impacto das emendas nos casos mais

semelhantes, tendo como diferença apenas o fato de terem recebido ou não uma emenda orçamentária.

O Efeito das Emendas Orçamentárias na Condição Socioeconômica dos Municípios Brasileiros

Os primeiros resultados acima sinalizam que emendas orçamentárias geram uma forma de inclusão social com baixa dissipação. Há claro viés político na distribuição de emendas, mas elementos de necessidade também são relevantes para a seleção dos municípios que recebem emendas. Por outro lado, o efeito das emendas é claramente no sentido de atenuar desigualdades, dentre os municípios beneficiados. Resta ver agora como esses resultados se apresentam em testes mais apropriados sobre o impacto.

Para examinar se a execução de emendas individuais de autoria dos parlamentares teriam um efeito positivo sobre a qualidade de vida dos cidadãos, decidimos seguir uma metodologia *quasi-experimental* na qual os municípios brasileiros foram pareados (*Propensity score matching* - PSM) através de uma série de características observáveis pré-tratamento.⁶

⁶ Foram utilizadas as seguintes variáveis para parear os municípios: Produto Interno Bruto (PIB) per capita, Moralidade Infantil em 2002, transferências voluntárias da União para os municípios, Índice FIRJAN de emprego e Renda Formal, índice FIRJAN de performance educacional, medidas de competição política, e variáveis dicotômicas de região.

Muitos aspectos podem influenciar a performance de uma política pública seja ela local ou universal. Por exemplo, a mortalidade infantil tem diminuído no Brasil como um todo, assim como tem crescido a renda e o emprego formal. Desta forma, esses resultados positivos podem ser consequência de outros fatores para além das políticas sociais implementadas na esfera municipal.

Através do PSM, pretende-se assim obter um *contrafactual* ou grupo controle (que não recebeu emendas) que seja o mais similar possível ao grupo de tratamento (municípios que receberam emendas) com relação as características observáveis dos municípios que foram pareados.

A partir daí, verifica-se o efeito do tratamento (receber emendas individuais dos parlamentares) nas variáveis dependentes que mensuram performance de inclusão social. Cada município brasileiro que recebeu emenda(s) dos parlamentares foi assim pareado com municípios similares (vizinho mas próximo) que não receberam emendas através dos resultados de um modelo de probabilidades (*logit*).

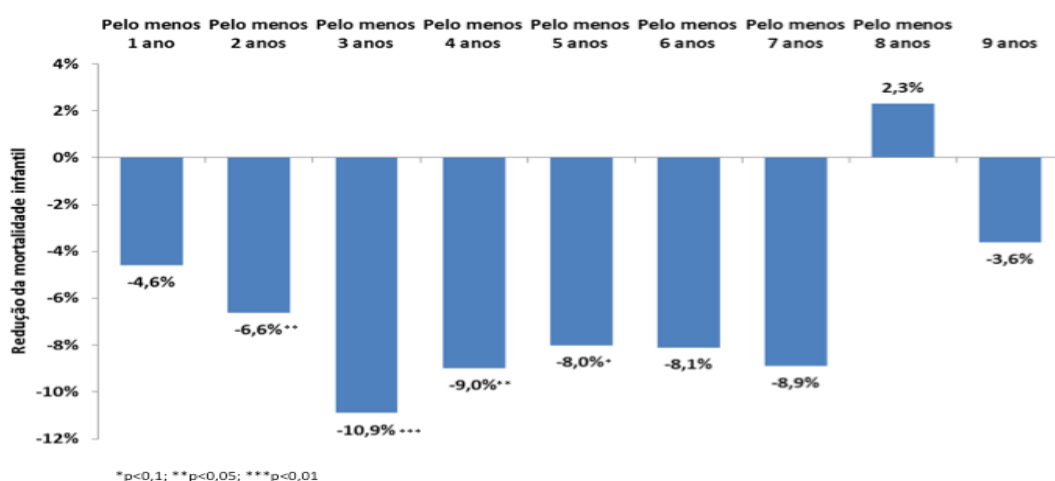
A tabela 2, no apêndice, mostra a regressão logística dos determinantes do recebimento de emendas individuais dos parlamentares utilizadas para fazer o pareamento dos municípios. Embora não seja nosso objetivo analisar os resultados específicos desse exercício econométrico, vale a pena destacar alguns achados interessantes: 1) quanto maior a riqueza dos municípios, medido pelos seus respectivos PIP per capita, menor a probabilidade de

receber recursos provenientes de emendas individuais dos parlamentares. Este resultado sugere um efeito inclusivo das transferências voluntárias de autoria dos legisladores brasileiros alocando recursos públicos nos municípios que de fato mais necessitam desses recursos; 2) Na mesma direção de inclusão e diminuição da desigualdade, os municípios que apresentaram o índice de mortalidade infantil mais alto no ano base da mostra (2002) apresentam maior probabilidade de receber recursos de emendas dos parlamentares; 3) Resultado similar também foi obtido com relação a emprego e renda e educação, sugerindo que recursos oriundos dos parlamentares buscam reduzir disparidades sociais e econômicas entre os municípios brasileiros; 4) Entretanto, os municípios que recebem mais transferências voluntárias da União, também apresentam maiores chances de receber recursos de emendas dos parlamentares, o que pode sugerir uma superposição e potencial dissipação de recursos públicos oriundos de transferências tanto do executivo como do legislativo; 5) Consistente com as expectativas da teoria democrática, municípios com maior competição política também tendem a atrair a atenção e interesse dos parlamentares alocando mais emendas legislativas, o que sugere que uma forma de competir por recursos é dotar o ambiente político do município também competitivo. Esses resultados estão em acordo com os encontrados anteriormente na análise do modelo de seleção, aumentando a robustez dos achados.⁷

⁷ A diferença média dos resultados entre os dois grupos (controle e tratamento) foi comparado para se obter o efeito do tratamento, “executar ou não emendas”, no período de 2002 a 2009. A Figura 4 no Apêndice mostra a distribuição do PSM entre os grupos de controle (que não recebeu emenda) e tratamento (que recebeu emenda).

Como pode ser observado na Figura 5 abaixo, embora ter recebido emendas individuais dos parlamentares por apenas um ano gere redução da mortalidade infantil, esta diferença observada na amostra não foi estatisticamente significativa com relação aos municípios semelhantes que não receberam emendas. Entretanto, quando municípios recebem emendas por dois anos, a mortalidade infantil apresenta uma redução estatisticamente significativa de 6,6% em relação aos municípios que não receberam emendas ou que receberam apenas por um ano.

Figura 5: Efeito Médio de Execução de Emendas sobre Mortalidade Infantil



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2002-2009.

Um aspecto que chama bastante atenção é o efeito consistente na redução na mortalidade infantil até o quinto ano de execução de emendas. A partir do sexto ano, entretanto, tal impacto deixa de apresentar significância estatística esperada. Ou seja, a execução de emendas por um período menor que dois

anos e superior a cinco não produz redução efetiva da mortalidade infantil.⁸ Este resultado pode ser interpretado com um bom exemplo de como políticas locais de autoria dos parlamentares podem incluir socialmente, reduzindo a desigualdades sociais através da diminuição da mortalidade infantil. Entretanto, esta inclusão também apresenta características de ineficiência e dissipação de recursos, pois claramente os municípios que não recebem emendas, ou mesmo recebem por apenas um ano, não conseguem usufruir da redução de mortalidade infantil. Por outro lado, por mais recursos que sejam executados em municípios já abonados por tais emendas por um período maior do que cinco anos também não se traduz em mais inclusão via redução de desigualdade, mensurada em termos de redução da mortalidade infantil, mas em maior dissipação de recursos. Assim, confirmamos parcialmente nossa hipótese 4. Ou seja, é um processo no qual o acesso de municípios a mais recursos públicos oriundos dos parlamentares e a consequente maior inclusão social é inerentemente acompanhada de ineficiências e dissipações desses mesmos recursos que se torna parte integral desse processo de inclusão.

Como dito anteriormente, essas distorções não seriam apenas ruídos que poderiam ser eliminadas facilmente, mas na realidade constitutivas do nosso sistema político de ganhos-de-troca entre o executivo o legislativo, que por um lado gera governabilidade e inclusão, mas por outro proporciona efeitos-colaterais dissipativos inexoráveis decorrentes do nosso complexo processo

⁸ Ver Tabela 3 no Apêndice que mostra o efeito médio do tratamento (ATT) utilizando o pareamento do vizinho mais próximo com relação a mortalidade infantil

de alocação de recursos públicos. Desta forma, embora distorcido e dissipativo, o benefício líquido desse processo de inclusão é positivo, pois gera estabilidade e previsibilidade no jogo político mesmo que sob o custo da dissipação de alguns recursos.

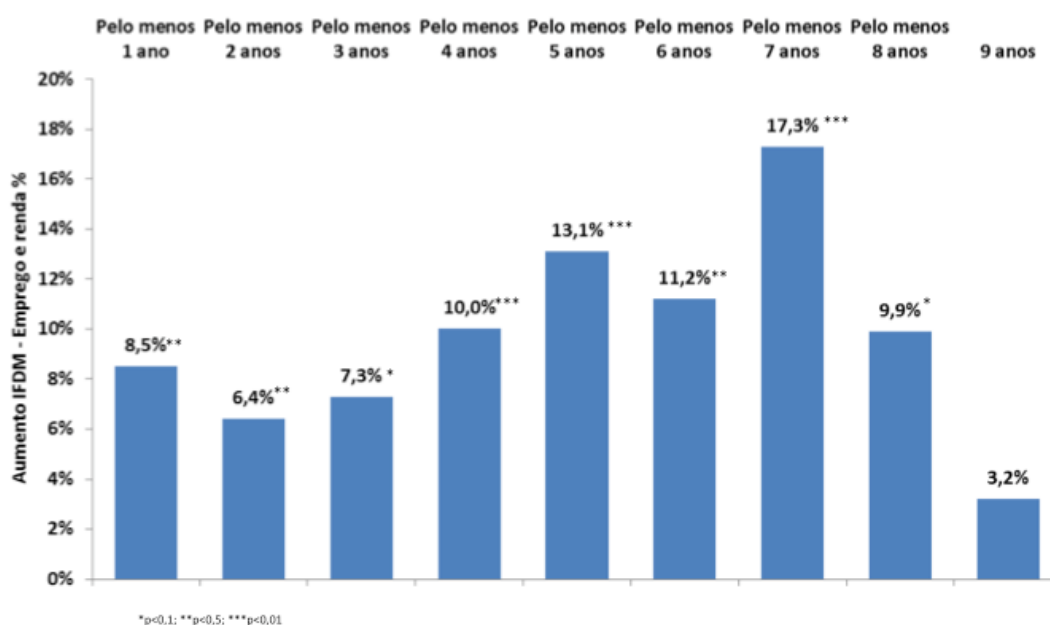
Será que o mesmo padrão verificado com a mortalidade infantil é reproduzido em outras dimensões da inclusão social no Brasil?

Para responder a essa indagação, foi utilizado o mesmo PSM para estimar o impacto de execução de emendas individuais dos parlamentares na geração de emprego formal, estoque de emprego formal e salário médio do emprego formal representado pelo Índice FIRJAN de emprego e renda nos municípios brasileiros durante o período analisado.

A Figura 6 revela claramente que municípios que conseguiram executar emendas dos parlamentares por apenas um ano geraram substancialmente mais empregos formais, aumentaram o estoque de empregos bem como houve incremento de salário formal em 8,5% em relação aos municípios que não conseguiram executar emendas. Vale salientar que esse efeito não é trivial, principalmente para a qualidade de vida de municípios que tem suas atividades econômicas reduzidas, que em última instância são os municípios que conseguem extrair maior benefício desse processo de alocação de recursos públicos. Ou seja, a chegada de mais recursos de autoria dos parlamentares se traduz em maior fluxo de capital capaz de estimular a economia local com uma maior oferta e estoque de emprego formal e de

maior renda decorrente dessas atividades. Não apenas a rede política de interesses local se beneficiaria com a chegada de mais recursos fruto das emendas dos parlamentares ao orçamento da União, mas a população do município como um todo, que se beneficiaria do aquecimento da economia do seu município. Encontramos, assim, um efeito multiplicador das emendas orçamentárias, gerando externalidades positivas quando de seu gasto em uma localidade.

Figura 6: Efeito Médio de Execução de Emendas sobre Emprego e Renda



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2002-2009.

Este efeito positivo da execução de emendas também pode ser observado de forma consistente nos oito anos subsequentes em que municípios viram ser executadas emendas de autoria dos parlamentares brasileiros. Executar emendas por nove anos consecutivos, entretanto, não mais apresenta

significância estatística, o que também sugere um padrão de inclusão social seguido por dissipação e distorção de recursos após oito anos de execução de emendas no que diz respeito ao estoque e geração de novos empregos formais e de aumento da renda formal fruto dessas atividades.⁹ Ou seja, o efeito positivo das emendas também cessaria com passar dos anos em que esses municípios fossem agraciados com a execução de emendas dos parlamentares.

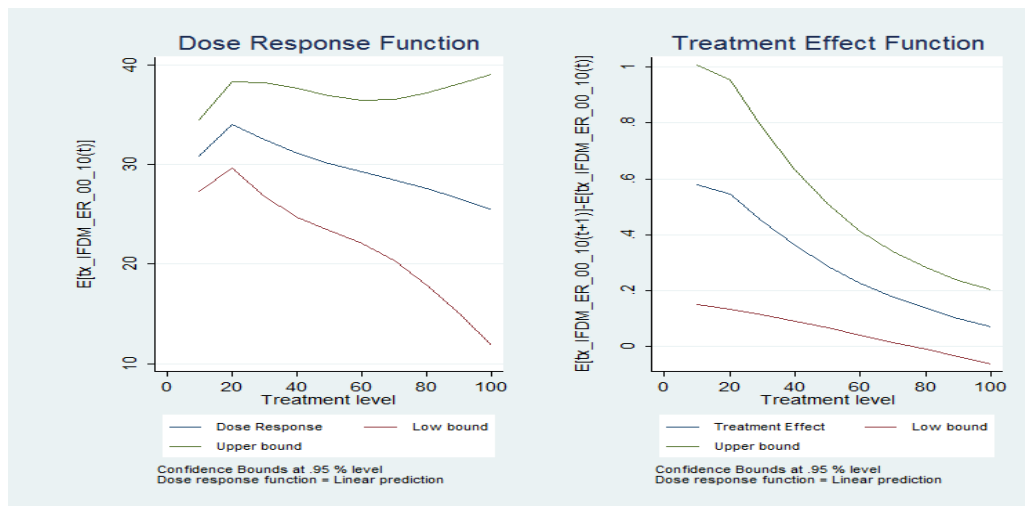
Este padrão dissipativo fica mais claro quando estimamos o PSM com a variável de tratamento contínua. Ou seja, quando fazemos o PSM com os valores pagos contínuos das emendas individuais dos parlamentares e não binária (receber ou não receber emendas) como fizemos nos exercícios anteriores. A lógica do propensity contínuo, entretanto, é muito similar a do propensity binário no sentido de estimar o impacto da execução de emendas em municípios semelhantes e comparáveis com relação as suas características observáveis. Desta forma, ao invés de usar uma função logística (binária), o PSM generalizado é estimado com base na distribuição normal das características observáveis dos municípios estimando assim o impacto da execução das emendas na política pública em questão. Aí o procedimento segue a mesma lógica da distribuição binária. Só que desta feita fizemos o balanceamento dividindo em quartis para ter municípios comparáveis em cada faixa de tratamento.

⁹ Ver Tabela 4 no Apêndice que mostra o efeito médio do tratamento (ATT) utilizando o pareamento do vizinho mais próximo com relação a geração de emprego formal, ao aumento do estoque de emprego e do incremento de salário proveniente de emprego formal.

A Figura 7 representa o PSM contínuo do efeito da execução de emendas individuais nos municípios. A variável de tratamento então é a somatória das emendas individuais que o município de fato recebeu no período entre 2000 e 2010 (eixo X). E a variável dependente, ou seja variável de resultado desse tratamento, é a variação percentual de emprego e renda do índice Firjan nesse mesmo período (eixo Y). O teste, em última instância, estima o impacto nas emendas no índice firjam controlado pelo PSM.

Como pode ser notado no gráfico do lado esquerdo da Figura 7 (*Dose response Function*), que plota os valores previstos da regressão contínua, receber valores reduzidos (mínimos) do tratamento (execução de emendas) já proporciona um impacto positivo de mais de 30% na geração e no estoque de emprego formal e na renda formal decorrente dessas atividades. Entretanto, doses mais altas do tratamento não se traduzem em incrementos de emprego e renda. Na realidade, o efeito vai diminuindo ao longo do tratamento, como demonstrado no gráfico do lado direito da Figura 7 (*Treatment Effect Function*), que mostra o efeito marginal decrescente do tratamento, evidenciando assim o caráter dissipativo desse tipo de política pública na esfera municipal no Brasil.

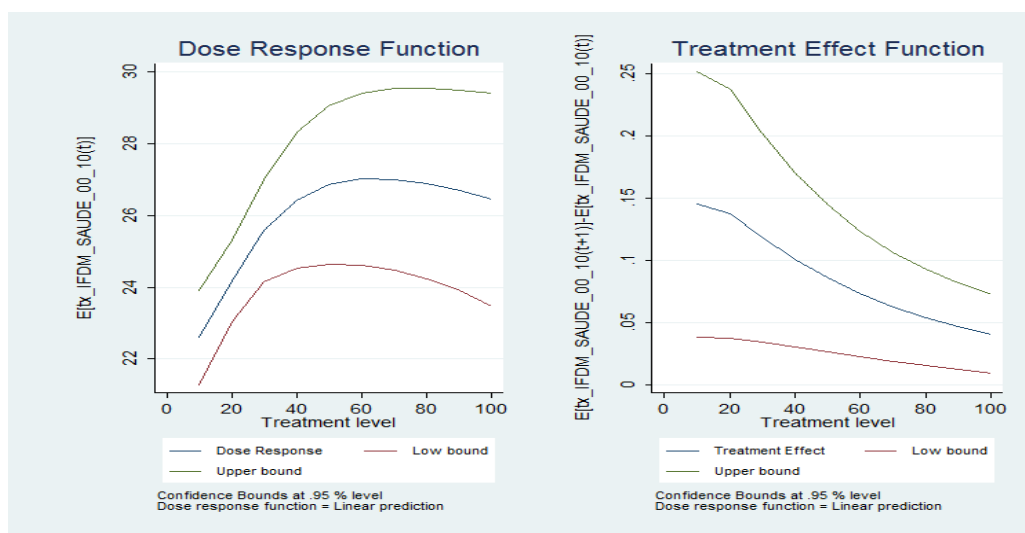
Figura 7: Impacto das emendas na variação do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – Emprego e Renda (variação % 2000-2010)



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2000-2010.

Resultado semelhante é obtido quando examinamos o efeito do tratamento contínuo (execução das emendas individuais) no índice Firjan que mensura a qualidade da saúde na esfera municipal. Como pode ser notado na Figura 8, mesmo a execução de valores reduzidos de emendas individuais aumenta a qualidade da saúde nos municípios. Entretanto esse efeito não se sustenta ao longo do tempo do tratamento.

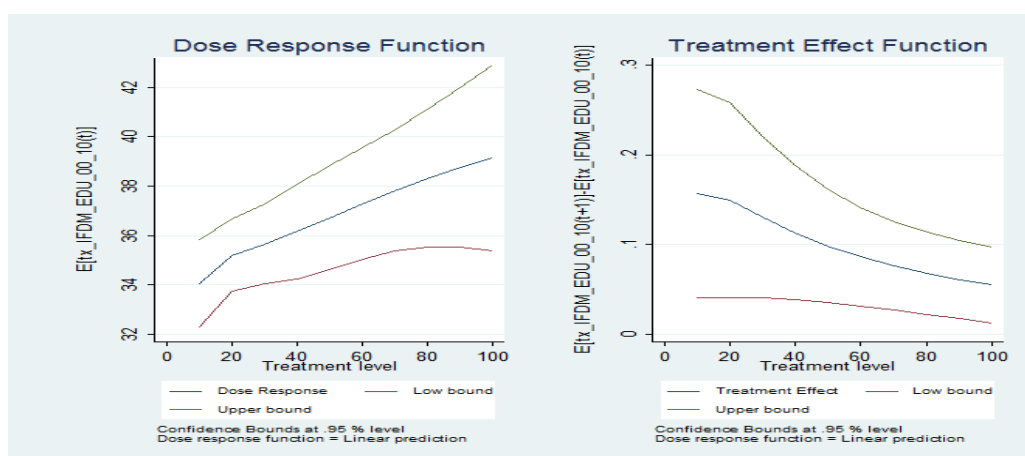
Figura 8: Impacto das emendas na variação do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – Saúde (variação % 2000-2010)



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2000-2010.

Padrão semelhante também é encontrado sobre a qualidade da educação (Figura 9), distorção idade-série (Figura 10) e mortalidade infantil (Figura 11), entretanto com menor impacto nesse último.¹⁰

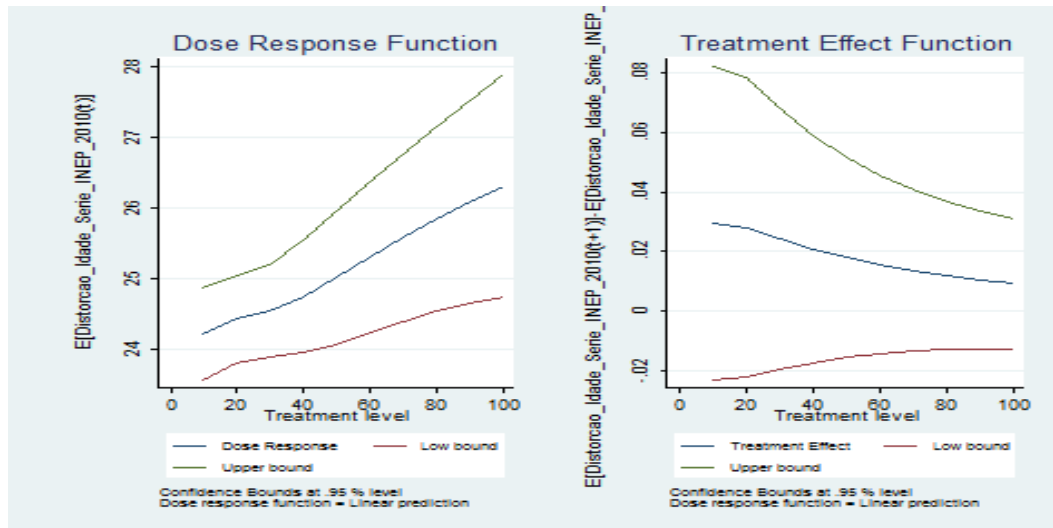
Figura 9: Impacto das emendas na variação do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – Educação (variação % 2000-2010)



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2000-2010.

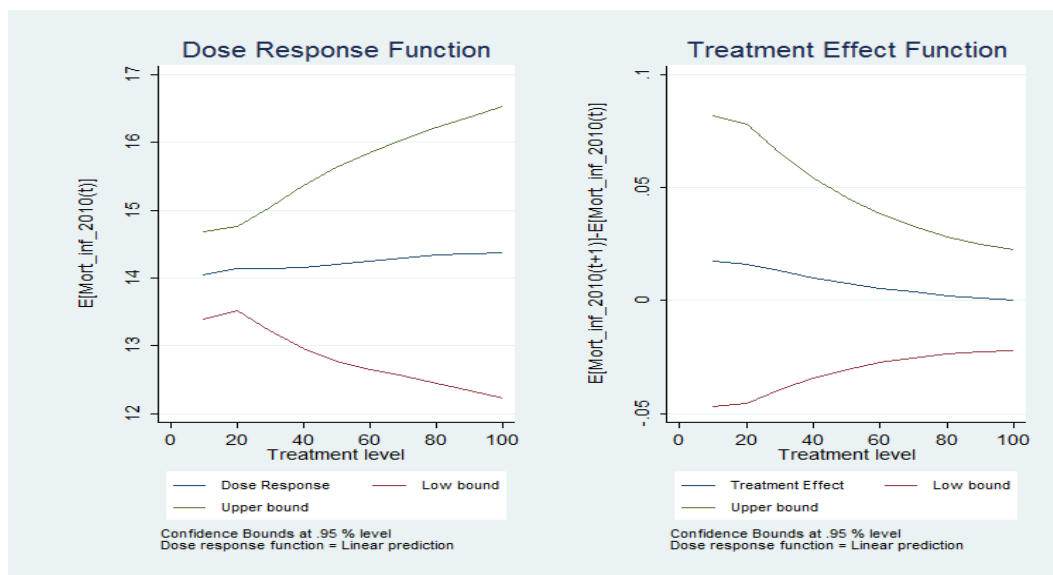
¹⁰ É importante ressaltar que realizamos os testes para outras políticas sociais e os mesmos resultados foram encontrados.

Figura 10: Impacto das emendas na variação do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – Distorção Idade-Série (variação % 2000-2010)



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2000-2010.

Figura 11: Impacto das emendas na variação do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – Mortalidade Infantil (variação % 2000-2010)



Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2000-2010.

Conclusão:

Este trabalho analisou os impactos da alocação de recursos discricionários de autoria individual e coletivas dos parlamentares brasileiros na performance social dos municípios brasileiros. A nossa pretensão foi saber até que ponto políticas locais do tipo distributivista geram inclusão social. Nossas hipóteses foram parcialmente aceitas: há inclusão, mas com baixa dissipação. O sistema atual funciona, embora possa ser aprimorado.

A cobertura municipal das emendas orçamentárias no Brasil é ampla, incluindo a maior parte do território nacional, embora com pontos de concentração em regiões menos desenvolvidas. Há, contudo, distorções políticas e impostas pelo executivo na alocação de emendas. Não obstante, o número de emendas, a sua liquidação e os valores pagos tem efeito na redução da pobreza e desigualdade e geram incentivos positivos ao desenvolvimento. Contudo, há um efeito dissipativo, há um teto sobre o qual apresentar mais emendas torna-se ineficiente.

A existência de políticas distributivistas pode ser funcional para o sistema político, pois cataliza as negociações entre o executivo e legislativo, bem como proporciona maiores chances de sobrevivência política dos parlamentares em um jogo eleitoral muito competitivo. Pode ainda preencher as expectativas dos eleitores que demandam por um parlamentar federal maior preocupação com políticas locais que beneficiem os seus municípios do que políticas nacionais e universalistas. Entretanto, políticas locais tendem

também a gerar dissipação de recursos e ineficiências alocativas, principalmente por que o Poder Executivo define quando e onde esses recursos serão gastos e a coordenação entre poderes no Brasil é bem menos do que perfeita. O uso de emendas como moeda de troca é também motivo que leva parlamentares a defenderem a obrigatoriedade de gasto dos valores alocados através de emendas.

Há evidências de certo caráter dissipativa da inclusão social gerada por emendas orçamentárias. Critérios políticos são fundamentais para explicar a alocação de emendas em um município. Mas, aspectos associados à necessidade do município em receber os recursos são também importantes. Por outro lado, dentre os municípios que recebem emendas, quanto mais recursos aportados, maior o efeito das emendas na redução de desigualdades. Além disso, municípios que receberam recursos de emendas parlamentares por mais tempo reduzem a mortalidade infantil, bem como aumentam a geração de emprego formal e incrementam o salário formal na esfera municipal. Há efeitos diretos das emendas em diminuir desigualdades e efeitos indiretos, gerando externalidades positivas como aumento de renda e emprego. Essas são evidências de que iniciativas de políticas locais dos parlamentares geram benefícios distributivos e, conseqüentemente, tem um impacto na redução da desigualdade.

Todavia, esse impacto atenua-se no tempo. Após vários anos de investimentos, com resultados positivos, há um ponto de virada, onde investir mais se torna contraproducente. Isso é uma exigência clara da necessidade

de coordenação, tanto interna no Poder Legislativo, quanto da liberação dos recursos. O sistema atual apresenta benefícios inclusivos claros, com baixa dissipação geral, mas poderia ser aprimorado. A obrigatoriedade de execução e pagamento das emendas seria benéfico se esse esforço levasse ainda mais em consideração dados como os apresentados aqui. Apenas com planejamento, baseado na avaliação do impacto anterior de emendas, cabe pedir um orçamento impositivo referente às emendas. Sem coordenação, esse esforço pode ser ainda mais dispendioso e ineficiente para os cofres públicos, já que sob certas condições (repetição de emendas no mesmo local após vários anos e alocação de valores acima de certo teto), os efeitos das emendas deixam de ser positivos na inclusão social e geração de desenvolvimento. Portanto, propostas de reforma precisam vir acompanhadas do detalhamento sobre como será o planejamento acerca da alocação dos recursos. Em se mostrando impossível fazer isso, talvez seja melhor deixar o sistema como está, já que em seu formato atual tem gerado inclusão com distorções marginais.

Referências:

- Acemoglu, Daron, e Robinson, James. 2006. "Economic Origins of Dictatorship and Democracy." Cambridge University Press.
- Aghion, Phillippe e Bolton, Patrick. 1997. "A Theory of Trickle-Down Growth and Development," *Review of Economic Studies* 64(2): 151—172.
- Alesina, Alberto e Dani Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 2 (May, 1994), pp. 465-490.
- Alston, Lee e Mueller, Bernardo (2006) "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil" *Journal of Law, Economics and Organization* 22 (1): 87-114.
- Alston, Lee; Melo, Marcus; Mueller, Bernardo; and Pereira, Carlos (2013) "Changing Social Contracts: Beliefs and Dissipative Inclusion in Brazil" *Journal of Comparative Economics* 41: 48-65.
- Ames, Barry (1995) "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation" *American Journal of Political Science* 39 (2): 406-433.
- Ames, Barry (2001) *The Deadlock of Democracy in Brazil* Ann Arbor: The University of Michigan Press,.
- Ames, Barry; Pereira, Carlos; e Renno, Lucio (2011) "Famintos Por Pork: Uma Análise da Demanda e Oferta por Políticas Localistas e suas Implicações para a Representação Política." In Timothy Power e Cesar Zucco *O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política brasileira*, Belo Horizonte: Editora UFMG.

- Baron, David (1991) *Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control*, *American Journal of Political Science*, 35 (1): 57-90.
- Bénabou, Roland. 2002. "Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?" *Econometrica* 70(2): 481—517.
- Bijos, Danilo C. 2013. *Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: Um Estudo sobre os Elementos Determinantes das Transferências Voluntárias da União para os Municípios do Estado de Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília.
- Boix, Carles. 2003. *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusco, Valeria; Nazareno, Marcelo; and Stokes, Susan (2004) "Vote Buying in Argentina" *Latin American Research Review*, 39 (2): 66-88.
- Calvo, Ernesto e Murillo, Maria V. (2008) "When Parties Meet Voters: Partisan Networks and Distributive Expectations in Argentina and Chile" Paper apresentado no 2008 Meeting of the American Political Science Association, 28-31 Agosto, Boston, Massachusetts.
- Carvalho, Marcelo. 2007. "Efeitos das Emendas Parlamentares ao Orçamento na Redução das Desigualdades Regionais." Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

- Diaz Cayeros, Alberto; Estevez, Frederico; e Magaloni, Beatriz (2003) "Electoral Risks and Redistributive Politics in Mexico and the United States." Paper apresentado em Midwest Political Science Association Meeting, Chicago, Abril 3-6.
- Easterly, William e Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Growth," *Journal of Monetary Economics*, 32, 417-458.
- Engerman, Stanley L. e Kenneth L. Sokoloff. 2000. "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World," *Journal of Economic Perspectives*, 14(3): 217—232.
- Figueiredo, Argelina e Limongi, Fernando. 2008. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Galor, Oded, Omer Moav, e Dietrich Vollrath. 2009. "Inequality in Landownership, the Emergence of Human-Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence," *Review of Economic Studies*, 76(1): 143—179.
- Karabarbounis, Loukas. 2011. "One Dollar, One Vote," *Economic Journal*, Vol. 121, Issue 553: 621-651.
- Lemos, Leany Barreiro de S. (2001), "O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista". *Dados*, 44:3, pp. 561-605.
- Lowi, T. J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics* 16, 677-715.
- Michela, Bia and Alessandra Mattei (2008) "A Stata package for the estimation of the dose–response function through adjustment for the

generalized propensity score" *The Stata Journal*, **8**, Number 3, pp. 354–373

Moore, Barrington. 1983. *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno*. São Paulo, Martins Fontes.

Ortega, Daniel e Penfold-Becerra, Michael (2008) "Does Clientelism Work? Electoral Returns of Excludable and Non-Excludable Goods in Chavez's Misiones Programs in Venezuela" Paper apresentado em 2008 Meeting of the American Political Science Association, 28-31 August, Boston, Massachusetts.

Pereira, Carlos e Mueller, Bernardo (2004) "The Cost of Governing: The Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process" *Comparative Political Studies*, **37** (7): 781-815.

Pereira, Carlos e Rennó, Lúcio (2001) "O Que é Que o Reeito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados." *Dados* **44** (2): 323-362.

Pereira, Carlos e Renno, Lucio (2003) "Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives." *Electoral Studies*, **22** (3): 425-448.

Pereira, Carlos e Rennó, Lúcio (2007) "What is Different about Incumbent's Reelection? The Return" *Brazilian Journal of Political Economy*, **27** (4): 664-683.

Perotti, Roberto. 1995. "Growth Income Distribution, and Democracy: What the Data Say," Columbia University Discussion Paper Series No. 757.

- Persson, Torsten and Guido Tabellini. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth?" *The American Economic Review*, Vol. 84, No. 3 (Jun., 1994), pp. 600-621.
- Pitkin, Hanna F. (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Raile, Eric D; Pereira, Carlos; e Power, Timothy (2011) "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime." *Political Research Quarterly*, 64 (2): 323-334.
- Robinson, James e Verdier, Thierry (2003) "The Political Economy of Clientelism" *Working Paper*, UC Berkeley.
- Saint Paul, Gilles e Thierry Verdier. 1996. "Inequality, Redistribution and Growth: A Challenge to the conventional Political Economy Approach," *European Economic Review*, 40: 719-728.
- Sala-i-Martin, Xavier. 1996. "Transfers, Social Safety Nets, and Economic Growth," *IMF Working Paper*, No. 96/40: 1-31.
- Shepsle, Kenneth e Wringast, Barry (1981) "Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization" *American Journal of Political Science* 25 (1): 96-111.
- Sodré, Antônio C. A. e Alves, Maria F. C. (2010). "Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União." *RAC*, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 2, pp. 414-433.
- Zamboni, Yves. 2012. *Avaliando o Avaliador: Evidências de um Experimento de Campo sobre as Auditorias da CGU*. Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas.

Apêndice:

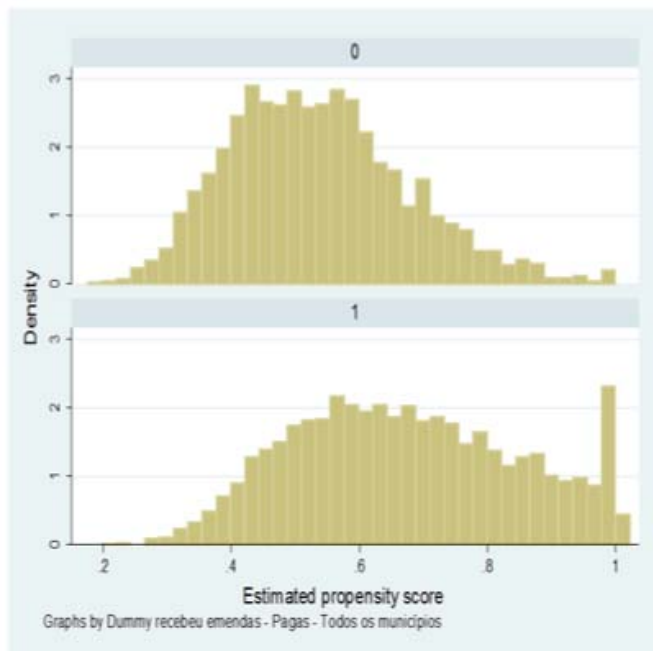
Tabela 2: Regressão Logística do recebimento de emendas (Propensity Score Matching dos municípios brasileiros 2002-2009)

Logistic regression		Number of obs =		5246		
Log likelihood = -3076.0894		LR chi2(11) =		799.83		
		Prob > chi2 =		0.0000		
		Pseudo R2 =		0.1151		
Recebeu_Emenda_02_09	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
PIB per capita 2002	-.0000136	7.58e-06	-1.80	0.072	-.0000285	1.21e-06
Mortalidade Infantil 2002	.0050665	.002787	1.82	0.069	-.0003958	.0105288
Índice Firjan Emprego e Renda	2.975926	.3327918	8.94	0.000	2.323666	3.628186
Índice Firjan Educação	2.445143	.3850386	6.35	0.000	1.690481	3.199805
Índice Firjan Saúde	.4617505	.4193575	1.10	0.271	-.3601751	1.283676
Transferências voluntárias	.8969139	.0681819	13.15	0.000	.7632799	1.030548
Competição Política	-.1462817	.0287602	5.09	0.000	-.0899128	-.2026505
Centro-Oeste	.0908078	.1303373	0.70	0.486	-.1646485	.3462642
Nordeste	.8626143	.1210583	7.13	0.000	.6253444	1.099884
Norte	.7233623	.1388441	5.21	0.000	.4512328	.9954917
Sudeste	.1804664	.0941926	1.92	0.055	-.0041476	.3650805
_cons	-3.735279	.3274881	-11.41	0.000	-4.377144	-3.093414
Recebeu_Emenda_02_09	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
PIB per capita 2002	.9999864	7.58e-06	-1.80	0.072	.9999715	1.000001
Mortalidade Infantil 2002	1.005079	.0028011	1.82	0.069	.9996042	1.010584
Índice Firjan Emprego e Renda	19.60777	6.525306	8.94	0.000	10.21305	37.64447
Índice Firjan Educação	11.5322	4.440343	6.35	0.000	5.42209	24.52775
Índice Firjan Saúde	1.586849	.6654571	1.10	0.271	.6975542	3.609885
Transferências voluntárias	2.452024	.1671836	13.15	0.000	2.145301	2.802601
Competição Política	1.157522	.0332905	5.09	0.000	1.094079	1.224644
Centro-Oeste	1.095059	.1427269	0.70	0.486	.8481918	1.413776
Nordeste	2.369347	.2868291	7.13	0.000	1.86889	3.003818
Norte	2.061352	.2862066	5.21	0.000	1.570247	2.706055
Sudeste	1.197776	.1128216	1.92	0.055	.995861	1.44063
_cons	.0238665	.007816	-11.41	0.000	.0125612	.0453469

Note: 0 failures and 32 successes completely determined.

Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2002-2009.

Figura 4: Distribuição do PSM entre o Grupo Controle (Não Recebeu Emenda = 0) e o Grupo Tratamento (Recebeu Emenda = 1)



Inferior of block of pscore	Dummy recebeu emendas - Pagas - Todos os municípios		Total
	0	1	
.2	325	151	476
.4	519	430	949
.5	541	642	1,183
.6	334	643	977
.7	170	552	722
.8	64	442	506
.9	22	408	430
Total	1,975	3,268	5,243

Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2002-2009.

Tabela 3: Efeito Médio do Tratamento (ATT) Utilizando o Pareamento do Vizinho mais Próximo na Mortalidade Infantil

Recebeu emenda em:	treat.	contr.	ATT	Std. Err.	t	gl	p
Pelo menos 1 ano	2611	784	-0.046	0.0470	-0.98	3393	0.16
Pelo menos 2 anos	1689	810	-0.066	0.0360	-1.83	2497	0.03
Pelo menos 3 anos	1083	637	-0.109	0.0430	-2.52	1718	0.01
Pelo menos 4 anos	693	454	-0.090	0.0480	-1.87	1145	0.03
Pelo menos 5 anos	424	300	-0.080	0.0600	-1.33	722	0.09
Pelo menos 6 anos	253	178	-0.081	0.0830	-0.98	429	0.16
Pelo menos 7 anos	151	107	-0.089	0.1070	-0.83	256	0.20
Pelo menos 8 anos	82	57	0.023	0.0730	0.32	137	0.62
9 anos	37	30	-0.036	0.0500	-0.71	65	0.24

Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2000-2010.

Tabela 4: Efeito Médio do Tratamento (ATT) Utilizando o Pareamento do Vizinho mais Próximo na Geração de Emprego Formal, Estoque de Emprego Formal, e Salário de Emprego Formal

Recebeu emenda em:	treat.	contr.	ATT	Std. Err.	t	gl	p
Pelo menos 1 ano	2611	784	0.085	0.047	1.80	3393	0.04
Pelo menos 2 anos	1689	810	0.064	0.036	1.76	2497	0.04
Pelo menos 3 anos	1083	637	0.073	0.048	1.54	1718	0.06
Pelo menos 4 anos	693	454	0.100	0.042	2.37	1145	0.01
Pelo menos 5 anos	424	300	0.131	0.055	2.38	722	0.01
Pelo menos 6 anos	253	178	0.112	0.056	2.01	429	0.02
Pelo menos 7 anos	151	107	0.173	0.073	2.37	256	0.01
Pelo menos 8 anos	82	57	0.099	0.065	1.53	137	0.06
9 anos	37	30	0.032	0.089	0.36	65	0.36

Fonte: Banco de Dados de Emendas e Municípios – 2000-2010.