

COMPORTAMENTO E
INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

LUÍS GUSTAVO
MELLO GROHMANN
ORGANIZADOR



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Jr.

Carlos Pérez Bergmann

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Marcia Ivana Lima e Silva

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Tânia Denise Miskinis Salgado

Temístocles Cezar

Alex Niche Teixeira, presidente

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)

Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Vice Diretor

Glaisson Augusto Guerrero

Conselho Superior CEGOV

Ana Maria Pellini, André Luiz Marengo
dos Santos, Ario Zimmermann, José
Henrique Paim Fernandes, José Jorge Ro-
drigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Conselho Científico CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Cássio da Silva
Calvete, Diogo Joel Demarco, Edson Tala-
mini, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

COMPORTAMENTO E INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

LUÍS GUSTAVO
MELLO GROHMANN
ORGANIZADOR

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Rodrigo Duque Estrada e Fernando Preusser de Mattos

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Diagramação: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Marina de Moraes Alvarez

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



C737 Comportamento e instituições políticas [recurso eletrônico] / organizador Luís Gustavo Mello Grohmann. – dados eletrônicos – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

216 p. : il. ; pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Política. 2. Justiça arbitral – Brasil. 3. Reeleição de Prefeitos – Partidos políticos – Disputas municipais – 1996-2012. 4. Partidos de esquerda – Governo Federal. 5. Emendas orçamentárias – Relação Executivo-Legislativo – Brasil. 6. Agências reguladoras – Brasil. 7. Multipartidarismo – Bipolaridades. 8. Políticas públicas. 9. Cultura reativa – Legislativo – Relações externas – Brasil. I. Grohmann, Luís Gustavo Mello. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0437-2

EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS E RELAÇÕES EXECUTIVO- LEGISLATIVO NO BRASIL (1995-2014)

LUÍS GUSTAVO MELLO GROHMANN

*Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS,
Coordenador do Grupo de Trabalho Comportamento e Instituições Políticas do Centro de Estudos Internacionais de Governo da UFRGS.*

INTRODUÇÃO

Quanto aos sistemas de governo é relevante a discussão sobre o relacionamento entre os poderes, especialmente entre os poderes Executivo e Legislativo. Em regimes presidencialistas, onde o mandato é obtido por eleições exclusivas a um e outro poder e estes mandatos são exercidos de maneira independente, a relação torna-se vital para a decisão e implementação das políticas públicas. Isso porque o presidente deve conquistar a maioria constitucionalmente definida para que possa ter no Legislativo um processo de decisão que lhe seja favorável. Se por meio das eleições não for obtida a maioria parlamentar pró-presidente, outros mecanismos têm de ser empregados para gerar um ambiente favorável à agenda presidencial.

Um desses mecanismos é aquele que conduz recursos para determinadas localidades, sejam em obras ou na implementação de programas. Na literatura norte-americana é conhecido como *pork barrel*, resultado do esforço e da atuação dos representantes em levar benefícios diretos e concentrados para seu distrito eleitoral de origem, responsável por sua eleição (EVANS, 2004). No Brasil, provavelmente existe uma atuação semelhante por parte dos representantes, apesar da não existência de distritos uninominais formais. Através das emendas orçamentárias individuais, os representantes têm a possibilidade de levar recursos para obras e aplicação de programas para suas bases eleitorais. A obtenção desses recursos passa por acordos com os responsáveis pela definição da alocação dos recursos, sejam eles lideranças partidárias ou a presidência. Esses acordos podem ser tomados como situações imersas em um ambiente de trocas sucessivas. Os representantes, interessados em sua reeleição, dão seus apoios em troca de recursos que permitam melhorar sua posição político-eleitoral e, com isso, alcançar aquele objetivo. Por sua vez, os responsáveis e interessados em estabelecer políticas mais amplas oferecem os recursos em troca de apoio a estas políticas. Esse processo contém a “conexão eleitoral”, ou seja, os objetivos e necessidades dos representantes no plano eleitoral “guiam” seus passos no plano legislativo.

A conexão eleitoral tem na Escolha Racional (ER) uma teoria particularmente útil para elucidar os dilemas nela contidos. A Escolha Racional tem nas trocas um campo privilegiado para experimentar suas proposições, ao estabelecer as condições que concorrem para a cooperação ou não cooperação entre os atores e agentes políticos. Particularmente ao problema da conexão eleitoral, a ER reflete sobre os processos que envolvem as ações dos representantes no Poder Legislativo que têm em vista a sua reeleição ou ascensão na carreira política, ou seja, as ações que contribuem para conquistar ou manter votos. Logo, o comportamento desses representantes na arena legislativa está conexo ao campo eleitoral. Mas o Legislativo tem regras próprias e funções originais, que também são atributos do processo

representativo e, além desse, do processo de governo. Ele é uma instância do poder organizado que tem à sua frente um ator de peso (o Executivo), com o qual tem de obrigatoriamente interagir. O Executivo é representado, e coordenado, pela figura da Presidência. O resultado dessa interação é determinado pelas preferências dos atores ou pelas regras do jogo? O debate brasileiro sobre a conexão eleitoral revelou-se importante porque buscou explicar os efeitos das emendas individuais dos deputados e senadores ao orçamento federal sobre o processo decisório legislativo.

Nesse debate, desenvolvido especialmente ao longo dos anos 2000, a questão maior radica em determinar, por um lado, se as emendas individuais orçamentárias foram instrumento estratégico nas mãos do Executivo para controlar os representantes, e com isso ter sua agenda aprovada, e, de outro, se as emendas foram elementos estratégicos para os deputados e senadores extraírem recursos, particularmente para alcançarem seus objetivos eleitorais. Um desvio desses questionamentos seria perguntar se essa troca foi capaz de prover o Executivo com os votos suficientes para aprovar sua agenda e se esses recursos foram capazes de se mostrar úteis aos representantes para melhorar seu desempenho eleitoral. Esse desvio nos conduz a não reconhecer o significado da troca e seus efeitos, focando exclusivamente nos resultados positivos efetivamente conquistados. Em verdade, o desvio impõe uma exigência teórica impossível de ser confirmada empiricamente, senão como acaso. Trataremos dessa questão mais adiante.

78

A Constituição de 1988 permitiu as emendas individuais dos parlamentares ao orçamento, sem limitações de quantidade ou de montante financeiro. Desde então, uma série de alterações foi estabelecida. A primeira dessas alterações é a resolução nº 01/91 do Congresso Nacional (CN), que estabeleceu um máximo de 50 emendas por parlamentar, mas sem definir limites de valores. Em 1993, a resolução nº 01/93-CN criou a figura das emendas de bancada regional e de comissões setoriais. Em 1995, a resolução nº 02/95-CN restringiu a possibilidade de serem apresentadas no máximo 20 emendas individuais por mandato parlamentar e submetidas a um montante definido a cada ano (inicialmente em torno de 1% da Receita Corrente Líquida da União¹, para logo depois ser relativamente abandonado esse parâmetro). Essa resolução foi aprovada em resposta aos esquemas de corrupção flagrados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), vulgarmente chamada de “CPI dos anões” (grupo de parlamentares envolvidos com fraudes junto ao sistema de loterias e monopolização dos processos de produção e liberação das emendas). Finalmente, em fevereiro de 2015, foi aprovada a emenda 86 à Constituição Federal, a partir da qual o Executivo é obrigado a pagar as emendas até 1,2% da Receita Corrente Líquida da União. Em caso de necessidade de contingenciar gastos, os valores das emendas parlamentares serão reduzidos

(1) Soma das receitas do governo provenientes de tributos, excluídas as transferências constitucionais para estados e municípios.

na mesma proporção das outras despesas. Estabeleceu-se que pelo menos metade das emendas devem ser aplicadas no setor de saúde, integrando o percentual que a União é obrigada a investir na área. Essa mudança foi significativa, uma vez que o Executivo teve bastante limitada sua capacidade de impedir o pagamento das emendas individuais ao orçamento. Do ponto de vista orçamentário, ao fazê-lo, corre o risco de prejudicar a si próprio.

Tendo em vista essas considerações iniciais, o objetivo deste trabalho é analisar o caráter estratégico das emendas individuais dos representantes legislativos ao orçamento federal, sua capacidade de servir de instrumento para Executivo e Legislativo participarem do processo decisório e alcançarem seus objetivos, especificamente sua agenda política. A análise refere-se ao período compreendido entre 1995 e 2014, quando ainda não estava vigente a emenda constitucional 86, aprovada em 2015.

Este trabalho está dividido em duas partes. Inicialmente, discutimos a relação entre conexão eleitoral e emendas orçamentárias a partir da literatura brasileira, marcando aspectos de ordem metodológica, refletindo especialmente sobre a medida que associa percentual de votos individuais pró-governo com percentual de liberação de emendas. Afirmamos que essa medida é problemática para compreender ou explicar o caráter estratégico do mecanismo das emendas. A seguir, propomos, a partir da Escolha Racional, um modelo de jogo entre Executivo e legisladores envolvendo as emendas orçamentárias. Demonstramos a natureza compósita do jogo tanto em relação às suas causas, quanto em relação a seus efeitos. Mostramos ainda que diferentes disposições e associações entre cooperadores e não cooperadores podiam gerar resultados positivos para os atores participantes, ou seja, independentemente da correlação entre percentual de votos pró-governo e percentual de liberação de emendas, é possível admitir a existência de uso estratégico das emendas para formação de maiorias pró-governo no campo legislativo.

DISCUSSÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

A Constituição brasileira (1988) estabelece que a confecção da peça orçamentária é tarefa do Executivo. Dele emana um orçamento estruturado, coerente e concatenado. Cabe aos deputados e senadores promover ajustes e alterar demandas. Essa alteração é conformada por diferentes fatores: 1) atribuições constitucionais dos poderes, que determinam o escopo da intervenção possível por parte dos legisladores; 2) limitação individual dos representantes para promover alterações substantivas por causa do montante disponível para sua intervenção; 2) filtro das

comissões e das lideranças. Além disso, existe a própria mediação das agências de governo, as quais coordenam, muitas vezes, o trabalho de distribuição das possibilidades de verbas e de obras (CARDOSO, 2006, p. 276-277).

Tollini (2008) aponta que as emendas coletivas foram descaracterizadas ao longo do tempo. Passaram a ser divididas e reapropriadas pelos parlamentares individualmente, deslocando até mesmo interesses dos governadores. Assim, foi possível diminuir os montantes alocados para emendas individuais, já submetidas a limites. O crescimento dos valores das emendas coletivas foi significativo e sem limitações até 2006, quando a resolução nº1/06-CN tentou condicionar a apresentação dessas emendas. A descrição que Tollini (2008) nos traz é que através das emendas coletivas, ao haver uma especificação genérica dos gastos, se abriu um campo de negociações bastante extenso, em especial dotando de importância os líderes partidários e os coordenadores de bancadas estaduais, os quais passaram a ser interlocutores junto a setores ministeriais, da administração pública e do governo propriamente dito. Em sua análise, destaca que as emendas individuais têm sua aprovação praticamente automática, desde que se observem as tecnicidades exigidas.

Na década de 2000, tivemos duas posições básicas ocupando a discussão sobre o papel das emendas orçamentárias dos deputados e senadores. Por um lado, Figueiredo e Limongi (2005) afirmaram o caráter não instrumental das emendas na relação Executivo – Legislativo. As emendas teriam sido expressão de agendas complementares de um e outro setor, reinando a articulação, a harmonia e o equilíbrio entre as partes. No máximo, apontaram que as forças políticas que apoiavam o governo recebiam um tratamento um tanto melhor quanto à execução das emendas. Da mesma forma, a quantidade de recursos envolvidos não outorgaria maior importância para as emendas dentro do mundo legislativo e de governo. Mais adiante, Figueiredo e Limongi (2008) reafirmaram suas posições: os deputados e senadores não negociavam individualmente suas posições e a filiação partidária explicava a associação entre o voto e a liberação das emendas.

Pereira e Mueller (2002, 2003), por outro lado, afirmaram o caráter de troca entre Executivo e Legislativo, ou seja, emendas por apoio político: a necessidade eleitoral dos representantes seria satisfeita e a vitória legislativa do Executivo estaria garantida. Implícito nessa posição está que se o Executivo não liberasse os recursos, não haveria votação favorável à sua agenda, e ao contrário, se não houvesse votação favorável à agenda do Executivo, este não liberaria os recursos para os deputados. Nesse quadro, a produção de emendas seria voltada para o campo do paroquial. As ações se dariam como resultado inevitável do ordenamento institucional das atribuições do Executivo e do Legislativo quanto à confecção do orçamento, a partir do qual os representantes delegariam ao Executivo a decisão nos aspectos nacionais e universais, contentando-se em decidir sobre um pequeno espaço com inflexão paroquial.

Outras análises buscaram dar um escopo mais amplo para o problema da conexão eleitoral, resgatando os projetos de lei (AMORIM; SANTOS, 2003) e as atividades de representação exercidas pelos deputados (CARVALHO, 2003). Elas destacaram a complexidade do tema para o caso brasileiro, tendo em vista as disposições do sistema eleitoral, especialmente no que se refere à combinação de distritos de grande magnitude com voto uninominal, e às disposições do sistema de governo, especialmente o âmbito restrito de atuação dos legisladores em matéria orçamentária. As influências desse formato se fariam sentir no grau de autonomia do representante frente ao partido e nas dificuldades em conduzir as campanhas eleitorais, subordinadas a altos graus de volatilidade e de intensa competição, e em alcançar visibilidade nas questões relevantes para o eleitorado. Dessa forma, diante de tais necessidades para se manter no jogo político, havia espaços para *trade-offs* dentro do Legislativo, no sentido de negociar melhores condições para a competição política, por meio da extração de recursos. Havia também um viés partidarista, tendo como eixo os partidos alinhados com o Executivo, contra a oposição.

Além disso, e apesar disso, alguns autores demonstravam que o escopo da legislação produzida não chegava a ser afetado pela demanda por recursos, sendo aquela de ordem difusa e regulatória, isto é, uma legislação não voltada para alocações geograficamente e setorialmente concentradas, semelhantes ao *pork barrel* norte-americano (LEMOS, 2001; RICCI, 2003).

O espaço das emendas individuais ao orçamento se constituiu, especialmente e majoritariamente, para dar vazão às necessidades de recursos por parte dos representantes no sentido de oferecer bens concretos para suas bases eleitorais e, com isso, tentar melhorar seu desempenho eleitoral. Os deputados representam, e isso também implica obter recursos importantes para melhorias nas vidas dos cidadãos que o elegeram. Amiúde, empregam os mecanismos que Mayhew (2004) identificou dentro da perspectiva distributivista: *advertising, credit claiming, position taking*².

O espaço dessas emendas é formado a partir de uma decisão do Legislativo. Ele poderia não existir, ou existir de forma descontrolada, com possibilidades de rubricas e limites de montantes totalmente abertos. Ou o seu reverso, com altos graus de controle interno sobre o processamento das demandas. No formato do período 1995-2014, ele apresentou elementos que controlavam mais as demandas paroquiais, localistas e orientadas para captação de votos (essa contenção ainda permanece, mais tênue, mesmo com a ênfase impositiva e pró-representantes, que foi definida em fevereiro de 2015). Esse espaço, tendo em vista sua limitação em termos de montante monetário, pode ser pensado como um mecanismo eficaz de

(2) Conforme Mayhew (2004), *advertising* é fazer propaganda de suas atividades junto ao distrito; *credit claiming* é reivindicar autoria ou participação em projetos, programas e decisões, especialmente aquelas que afetam o distrito; e *position taking* é tomar uma posição política que o representante acredita ser relevante para seus eleitores

não contaminação do processo legislativo por aquelas demandas paroquiais, permitindo que as questões de envergadura nacional e universal sejam colocadas de forma predominante, tal como salientaram Amorim Neto e Santos (2003). Antes de fevereiro de 2015 (quando foi aprovada a emenda constitucional nº 86) esse espaço parecia estar subordinado à batuta do Executivo.

As emendas orçamentárias dos deputados, sejam individuais ou de banca-
da, nos levam ao mundo da conexão eleitoral. Elas distribuem recursos e não nor-
mas ou regulamentos. A sua distribuição pode não ser geograficamente circunscrita,
mas é eleitoralmente dirigida. Os distritos eleitorais brasileiros, coincidentes
com as delimitações político-geográficas dos estados subnacionais, base de votos
de qualquer deputado, são grandes o suficiente para abrigar perfis concentrados e
fragmentados de votos. Além disso, tendo em vista nosso sistema eleitoral, com
fórmula proporcional, voto uninominal e lista partidária de candidatos ordenada
pela votação individual, qualquer voto é importante. Ames (1995a, 1995b, 2001),
Amorim Neto e Santos (2003) e Carvalho (2003) identificaram correlação entre
(1) apresentação de emendas geograficamente orientadas com (2) votações con-
centradas e dominantes em municípios. Ainda que seja extremamente relevan-
te demonstrar tal correlação, desde o ponto de vista do processo eleitoral e da
competição entre candidatos, não podemos desprezar as demais combinações de
variáveis, por exemplo, emendas não orientadas geograficamente com votações
desconcentradas e não dominantes nos municípios.

82

Isso porque qualquer recurso que carregue benefícios concretos às regiões e
que seja passível de ser demonstrado como oriundo da ação do representante já
contribui para conquistar votos. E a sua aplicação não gera necessariamente um
resultado positivo. Há deputados que, mesmo tendo aprovadas e liberadas as suas
emendas, alocando-as para bases eleitorais importantes, não lograram a reeleição.
Outros só conseguiram evitar a queda rápida de sua votação. E mais outros, ainda,
avançaram sobre terrenos desconhecidos, ampliando a sua base eleitoral. A multi-
plicidade de estratégias, e seus resultados, é a regra.

Assim, a entrada de recursos concretos no espaço de voto dos represen-
tantes tem efeitos práticos. Ora, nossos representantes têm como um dos ob-
jetivos políticos mais importantes tornarem-se ocupantes de postos executivos
(SAMUELS, 2000). Oferecer recursos para obras demonstra não apenas reforço e
estímulo à obtenção de votos, mas também significa pavimentar um caminho de
outra carreira política, a de administrador. Assim as emendas orçamentárias tam-
bém são instrumento de obtenção de recursos para incremento da representação
e das condições de reeleição do representante, mesmo que os resultados concretos
sejam relativamente pequenos.

A outra discussão sobre as emendas orçamentárias refere-se às emendas frente aos gastos governamentais no plano federal e no plano municipal. Figueiredo e Limongi (1999) afirmaram que o montante destinado às emendas individuais é muito limitado se comparado ao restante dos gastos governamentais e, dessa forma, os parlamentares não se interessariam pela busca de recursos tão escassos. Pereira e Rennó (2001) na defesa da visão distributivista, concordaram que o montante é realmente pequeno e justificaram que esse é um dos motivos pelos quais o Executivo brasileiro gasta pouco para manter a coalizão. Tollini (2008), por seu turno, salienta que as emendas parlamentares têm repercussão nos gastos públicos federais (segundo ele, é preciso comparar com as despesas discricionárias da União, expurgando encargos de dívidas e execuções obrigatórias). Essa é uma das razões para os constantes pedidos do Executivo, encaminhados ao Legislativo, para liberação de créditos adicionais no plano orçamentário.

No entanto, os valores não são tão desprezíveis e isentos de valor eleitoral quando temos presentes as carências dos municípios onde os recursos vão ser alocados. Os recursos dos municípios são altamente vinculados, o que torna os orçamentos bastante inflexíveis. Em outras palavras, os prefeitos não podem utilizar tão livremente aqueles recursos próprios a seu dispor. Muitos municípios não possuem grande capacidade de arrecadação de impostos, restringindo ainda mais o potencial de administração do Executivo local. Além disso, as lideranças locais, principalmente de pequenos municípios, não possuem acesso direto às altas cúpulas do Executivo federal, tendo problemas em formar, desenvolver e realizar projetos que garantam os recursos necessários à solução de seus problemas. Os municípios com orçamento limitado têm, através das emendas parlamentares, uma oportunidade de receberem recursos extras para serem aplicados em obras de porte.

Os parlamentares que patrocinam as emendas costumam visitar os municípios contemplados pelos recursos, inclusive participando da inauguração das referidas obras juntamente com a administração municipal. É o momento para o parlamentar gerar visibilidade perante a sua base, consolidada ou em potencial. Muitos parlamentares propõem emendas genéricas (sem a indicação do município a ser atendido) e, após a aprovação, apresentam a lista com as destinações. Grohmann e Chiavegati (2006) demonstraram que a esmagadora maioria das emendas individuais tem escopo restrito ao estado de origem do seu autor.

Nas negociações sobre as emendas, tanto nos momentos de suas proposições quanto de suas aprovações e execuções, se consolidam as redes que se estendem desde as administrações locais até os gabinetes do Executivo e do Congresso. Os recursos são aprovados em instâncias dependentes de acordos e acertos de lideranças e relatorias.

Dado que existe a possibilidade de obter recursos via emendas, e que elas dependem de negociação entre representantes individuais, grupos de representantes, lideranças partidárias e instâncias do poder Executivo, é necessário então considerar o aspecto das relações estratégicas dos diferentes atores nesse contexto.

As relações entre os atores (Executivo e representantes) antes da reforma de fevereiro de 2015 podem ser descritas como segue. Representantes empregavam esforços para utilizar as emendas no sentido de potencializar suas condições eleitorais. Lideranças partidárias congressuais empregavam suas posições para formar clientelas de representantes e/ou entabular relacionamentos especiais com o Executivo. O Executivo observava os demais atores e verificava onde poderia pressionar e onde iria ser pressionado, buscando obter melhor posição para acumular poder e influência. Assim como o Executivo podia pressionar os deputados ou as lideranças por caber a ele liberar os recursos (especialmente contingenciando os valores a pagar das emendas já aprovadas), os deputados podiam pressionar por meio do não apoio ao governo ou às lideranças nos momentos-chave.

Logo, o momento de exercício das pressões podia se deslocar de uma ênfase para outra, dependendo da força política de cada um. Por exemplo, um presidente fraco eventualmente cederia a todas as pressões; ou deputados com fraca base eleitoral poderiam ficar mais e mais dependentes dos favores de lideranças e Executivo.

84 Duas outras questões de ordem metodológica merecem atenção: o perfil de votação dos representantes, em particular dos deputados, e o uso da correlação entre percentuais de votos pró-governo e liberação de emendas.

A primeira diz respeito ao caráter dominante/não dominante (se o deputado tem, ou não, a maior parte dos votos em um município) e concentrada/não concentrada (se a votação está concentrada ou não em uma região ou conjunto de municípios) das votações dos deputados. Conforme Ames (2001) e Carvalho (2003), padrões dominantes e concentrados de votação ensejam maior apego à distribuição de recursos. Contudo, há um viés distributivista mais amplo, que está presente no processo eleitoral como um todo.

O nosso argumento é que representantes com votações não dominantes e votações não concentradas também buscam recursos nas emendas, também anseiam por distribuí-las³. Ocorre apenas que sua estratégia de obtenção de votos é diferente daquelas recolhidas como evidências com forte correlação. Se o número daquelas é maior, isso não significa dizer que somente esses atores irão buscar os

(3) Para o caso do RS, ver Saugo (2004 e 2007). Apesar das conclusões de Saugo (2007) serem semelhantes às de Ames (2001) e Carvalho (2003), em verdade as evidências compiladas por ela deixam largas margens para uma outra interpretação, a de que as emendas e recursos para as bases são utilizados por deputados com os perfis mais variados e com sucesso igualmente variado na arena eleitoral.

recursos necessários à distribuição entre eleitores e que serão eficazes em seu uso. Além disso, as estratégias de construção da carreira podem fazer com que deputados com votação concentrada busquem expandir sua área de influência, desconcentrando-a em maior número de regiões e municípios⁴.

A segunda questão metodológica diz respeito à correlação entre quantidade percentual de emendas liberadas e quantidade percentual de votos dados em apoio ao governo. Assim como os recursos das emendas são usados de forma estratégica e não são simples prêmios para comunidades de apoio aos Deputados, também as votações em plenário e a liberação das emendas foram usadas de forma estratégica. Ou seja, cada votação e cada liberação tinha um valor diferente para atores diferentes, fossem partidos fossem representantes individuais. Dessa maneira, é questionável identificar os efeitos das votações em plenário sobre a liberação das emendas por meio de uma simples correlação entre percentual de votos a favor do governo e percentual de liberação de emendas⁵.

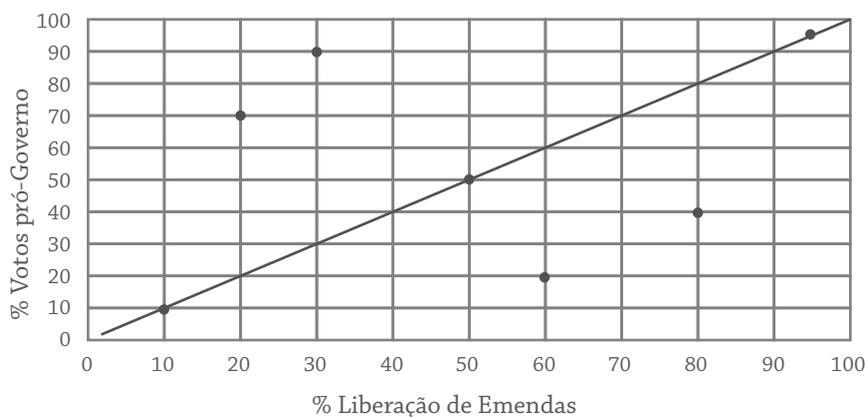
O Gráfico 1 nos mostra valores simulados de relação entre percentual de votos e percentual de liberação de emendas. A linha “ideal” seria aquela que linearmente mostra o encontro dos percentuais de mesmo valor⁶.

(4) A questão do sucesso eleitoral decorrente do uso das emendas é outro ponto complexo. Não há regra, ou processo político, que determine a reeleição de um deputado ou senador apenas porque foram distribuídos os recursos de emendas. Direcionar recursos para regiões não implica dizer que seus votos principais sejam extraídos dali. A distribuição dos recursos atende à confluência de oportunidades, pressões e interesses estratégicos de carreira. Os principais interesses macroestratégicos de carreira são buscar postos eletivos nos executivos e/ou buscar reeleição. Mas existem os microinteresses e microestratégias. Um representante pode perceber que sua votação é declinante, então aloca recursos na região em queda; esses recursos podem conduzir ao sucesso eleitoral, ou não. Assim, mesmo alocando recursos, ele pode ter sua votação rebaixada no local. Pode desejar ampliar sua rede de votos e alocar recursos em locais onde nunca antes fez votos. Pode trazer muitos recursos para regiões importantes, fazer muitos votos, mas seu partido acaba não sendo feliz, não alcançando muitos votos e obtendo poucas cadeiras, terminando por não ser reeleito. Também pode perseguir interesses setoriais geograficamente distribuídos, pulverizando a distribuição dos recursos. No entanto, a incerteza sobre o desfecho do processo eleitoral não significa invalidar ou descaracterizar o uso do recurso das emendas como mais um meio de ajuda ao grande objetivo que é a reeleição.

(5) De mais a mais, isso exigiria um esforço de controle particularmente por parte do governo, descendo ao detalhamento sobre essas atividades e buscando a aplicação constante e atual de uma “justiça” distributiva. O governo poderia observar e deveria ter controle estrito sobre alguns deputados e lideranças, e ser auxiliado por suas lideranças, enquanto sobre outros o relacionamento poderia ser mais relaxado, com níveis mais genéricos de controle. Tanto os autores defensores de que as emendas se constituiriam como moeda de troca, imersas em um jogo estratégico, quanto aqueles que negavam essas características empregaram esse indicador para fazer valer suas proposições. Ou seja, argumentos contrários se voltaram para o mesmo campo empírico, com as mesmas variáveis e indicadores, alcançando resultados diferentes.

(6) Evans (2004) demonstra, no âmbito do Congresso dos Estados Unidos da América, re-

Gráfico 1. Quantidade de emendas liberadas x quantidade de votos pró-Governo, em %



Fonte: Elaborado pelo próprio autor.

Esta medida pode receber alguns questionamentos. A associação deve ser realizada através do voto individual e da liberação de emendas para um ator também individual. O conjunto de indivíduos, sejam eles isolados, ou organizados em grupos e partidos, cria uma dispersão de valores que pode, ou não, coincidir com a linearidade. Esse afastar-se ou aproximar-se da linearidade, como deve ser considerado? Caso tenhamos partidos pró-governo, o esperado é que correspondam à linearidade? Ou esses partidos, ao situarem-se na parte superior à linha perfeita, indicam que colaboram com o governo, às expensas de suas emendas? E estas, tornam-se menos importantes para eles? Ou, ao contrário, se estiverem na parte inferior à linha, indicam que, por serem situação, estão sendo beneficiados pelo governo? E os votos, tornam-se menos importantes para o Governo? Estes questionamentos cabem ao reverso para partidos de oposição. Tão somente inscrever-se na linearidade evidencia a relação positiva entre voto e liberação de emenda e nos explica a relação de troca? A absoluta dispersão partidária na relação indicaria com segurança que as emendas nada contam no processo legislativo?

Defendemos em Grohmann e Chiavegati (2006) que, em alguma medida, a liberação das emendas servia para ajudar o governo a alcançar maiorias em momentos diversos, mas não em **todos** os momentos. Haveria uma espécie de

lativa associação positiva entre participação em projetos de distribuição de recursos, no âmbito das comissões, oferecidos pela liderança partidária para os representantes, e apoio em votos a este líder. A diferença é que o indicador significativo não é constituído pelos montantes de recursos oferecidos, mas sim o simples receber ou não os recursos ou participar do programa. Evans (2004, p. 195-196) discute que estatisticamente, para fins de evidenciar a relação entre receber pork barrel e votar pró-líder, é mais fácil e eficaz trabalhar com o número de projetos do que com os seus valores monetários. Mas tudo isso envolve as comissões e não o plenário do Congresso, como no caso brasileiro.

economia da liberação das emendas (cálculos de custos e benefícios), assim como podemos falar de uma economia do voto em plenário. Ou seja, dependendo da importância da votação de um projeto, e das condições de adesão do Legislativo, em diferentes situações e em diferentes graus, o mecanismo da liberação, ou não liberação, de emendas mostrava sua relevância variável. Não havia a uniformidade sugerida pelo indicador comparado, mencionado acima, que trata todo e qualquer voto ou toda e qualquer liberação de emenda com o **mesmo** valor político⁷.

Estes questionamentos sugerem que a relação entre votos de apoio ao governo e liberação de emendas apoiada tão somente na correlação percentual é insuficiente para verificar ou determinar com clareza a influência de uma variável sobre a outra. É preciso revelar seu nexos lógico, o qual, para nós, se dá em termos de uso estratégico dos recursos à disposição dos atores, dentro de um conjunto de regras do campo legislativo e de governo. A seguir, vamos propor uma abordagem a partir da escolha racional para compreender o problema das emendas orçamentárias, reguladas entre 1988 e 2014, por meio da criação um jogo de interação estratégica entre os deputados que votavam em plenário e propunham emendas e os Executivos, responsáveis por liberar os recursos, e que também disputavam espaço na arena decisória. Afinal, trata-se de uma relação que tem relevância para a construção de práticas cooperativas (partidárias ou individualizadas) ou é mecanismo sem efeitos práticos no contexto do processo decisório?

O JOGO DAS EMENDAS ORÇAMENTÁRIAS

Tsebelis (1998), analisando jogos simultâneos de dois jogadores com *payoffs* variáveis, condensou-os para os resultados de quatro jogos que apresentam diferentes arranjos de *payoffs*. Os jogos são o Dilema do Prisioneiro, o jogo do Impasse, o jogo da Galinha e o jogo do Seguro. Não vamos nos estender aqui em demonstrar tais jogos. Importa reconhecer as linhas gerais do esquema de Tsebelis (1998) para ordenar os jogos e demonstrar suas propriedades.

A ideia básica dos jogos é combinar as ações de cooperar ou não cooperar. A análise inicial prevê que os jogos são realizados em uma só rodada. As combinações de jogadas encerram as seguintes possibilidades: coopera/coopera; coopera/não coopera; não coopera/coopera, não coopera/não coopera. Essas combinações encaminham os seguintes resultados: R para recompensa; T para tentação, O para Otário e P para penalidade. Quando ambos jogadores cooperam ganham Recompensa. Quando um coopera e o outro não, aquele que coopera é o Otário, e o outro é quem não resistiu à Tentação de não cooperar, objetivando

(7) Ames (2001) salienta a importância da agenda política do governo.

alcançar um melhor resultado. Por fim, quando ambos não cooperam recebem uma Penalidade. O jogo simultâneo apresenta a forma referida no Quadro 1, o qual representa uma matriz de *payoffs*.

Quadro 1. Matriz de *payoffs* de jogos simultâneos

		JOGADOR 2	
		COOPERA	NÃO COOPERA
JOGADOR 1	COOPERA	$R_1 R_2$	$O_1 T_2$
	NÃO COOPERA	$T_1 O_2$	$P_1 P_2$

Fonte: Elaboração própria a partir de Tsebelis (1998).

Tsebelis ordena os perfis de *payoffs* conforme os jogos já referidos:

Dilema do Prisioneiro: $T > R > P > O$;

Jogo do Impasse: $T > P > R > O$;

Jogo da Galinha: $T > R > O > P$;

Jogo do Seguro ou de coordenação: $R > T > P > O$.

No jogo Dilema do Prisioneiro o equilíbrio ⁸ é não coopera/não coopera (PP), sendo que a estratégia dominante é não cooperar para ambos jogadores. No jogo do Impasse, igualmente, o equilíbrio é não coopera/não coopera, sendo dominante a estratégia não coopera para ambos jogadores.

No jogo da Galinha, o equilíbrio é quando um coopera e outro não coopera, mas não há uma jogada dominante. No jogo do Seguro, o equilíbrio é ou cooperam todos ou ninguém coopera, sendo que também não há estratégia dominante.

Tsebelis (1998) afirma que quando os *payoffs* de R e de O sobem mais do que as demais alternativas, a cooperação aumenta. Quando T e P sobem, a cooperação diminui. Chama a atenção para a possibilidade de diferentes equilíbrios quando os jogos são jogados múltiplas vezes, desfazendo a dinâmica do jogo de uma só interação, simultânea ou não. Esses equilíbrios decorrem da múltipla interação e da possibilidade de estabelecer estratégias conjuntas, por meio de comunicação e instrução.

Além disso, as funções de *payoffs* de outras arenas devem ser somadas as da arena em foco porque podem introduzir ganhos ou perdas adicionais que alteram o resultado do jogo, tornando possíveis estratégias subótimas. Portanto, quando os *payoffs* de outras arenas modificam os valores de R e O para cima e de T e P para

(8) Equilíbrio significa as jogadas que serão realizadas caso todos os atores sejam racionais, conforme definição do campo da Escolha Racional (TSEBELIS, 1998).

baixo, temos a possibilidade de incrementar a cooperação, e ao reverso, quando incrementamos os valores de T e P e rebaixamos os valores de R e O temos um aumento da não cooperação.

Temos como pressuposto que, entre representantes (deputados e senadores) e Executivos, se estabelecia uma interação sequencial e estratégica entre apoio nas votações no Legislativo e liberação de emendas. O Executivo queria vencer votações e, na impossibilidade de ter uma base garantida de votos parlamentares, produzida a partir de maioria partidária disciplinada, eleitoralmente formada, devia empregar os meios a sua disposição para constituí-la, dentre eles as emendas orçamentárias. Os deputados (doravante vamos tratar particularmente dos deputados porque apresentam maior diversidade de interesses e estratégias eleitorais; contudo, o mesmo jogo pode se aplicar para os senadores), especialmente os maximizadores de recursos eleitorais, ou necessitavam das emendas para suplementar seus esforços de carreira ou simplesmente aproveitavam uma oportunidade de obter recursos. O Executivo não tinha poderes imediatos para decidir qual emenda seria aprovada pelo Legislativo. Seu poder radicava-se na confecção das rubricas orçamentárias e, especialmente, na possibilidade de liberar os recursos que iriam servir para tornar a emenda uma realidade junto às populações afetadas. A sugestão de troca é evidente.

Uma ressalva importante é considerar o tipo de maximização que o deputado almejava alcançar. Seguindo Strøm (1990), assumimos a existência de três tipos de deputados maximizadores: aqueles que maximizam cargos, aqueles que maximizam políticas e aqueles que maximizam recursos eleitorais. O foco de nossa presente argumentação são os deputados maximizadores de recursos eleitorais. É claro que na realidade dificilmente teremos tipos puros. Mas para fins de nosso exercício vamos considerar que os representantes apresentam uma inflexão decididamente predominante.

Deputados que privilegiam políticas ou cargos vão negociar seus votos a partir dessas inflexões. É a partir dessa separação de tipos maximizadores que podemos reforçar o problema metodológico de identificar **em toda e qualquer** votação dos deputados a busca por liberar recursos. As correlações entre voto em plenário e recebimento de emendas não conseguem dar conta da porção de deputados envolvidos no jogo da emenda porque superestimam a participação destes no processo decisório, negligenciando que tipos diferentes de maximização de recursos estão presentes. Sendo assim, a medida, não tem força e robustez suficiente para evidenciar e apoiar o argumento do uso estratégico do voto e da liberação das emendas.

O orçamento nacional é regulado de maneira que uma emenda aprovada tem seu valor autorizado, e depois ela é empenhada, liquidada e paga. O empenho reserva recursos. Quando a emenda chega à situação de liquidada, ela está inscrita como despesa efetiva do orçamento. Ocorre que há mais um passo que é

o pagamento. O pagamento pode se dar no mesmo ano orçamentário ou no ano seguinte, na forma de *restos a pagar*. Assim, o pagamento efetivo da emenda fica transferido para outro momento. A maior parte das emendas que têm valores empenhados e liquidados não tem seu pagamento realizado no ano orçamentário, e muitas sequer têm seu pagamento como *restos a pagar* efetuado. Os *restos a pagar* ficam inscritos por um ano após o ano de exercício da despesa. Após esse ano, ainda que a despesa seja reconhecida enquanto tal, ela deixa de estar inscrita e só será reativada por demanda do credor. *Restos a pagar* prescrevem em 5 anos, conforme o decreto nº 93.872, art.70, de 23 de dezembro de 1986.

Certas emendas não são pagas em decorrência de problemas burocráticos no lado que recebe o pagamento (ONGs, prefeituras, assinaturas de convênios, realizações de licitações, etc.). A questão que se coloca é se o governo priorizava o pagamento de algumas emendas e não de outras. Os motivos não estão plenamente identificados: problemas de ordem burocrática, vontade política, etc.

Por exemplo, um deputado que apresentava emendas em seu primeiro ano de mandato (para o orçamento do ano seguinte), esperava no segundo ano pela liquidação das emendas. Uma parte desses pagamentos era realizada no terceiro ano, na categoria *restos a pagar*. No segundo ano, as emendas eram apresentadas para o orçamento do terceiro ano, sendo liquidadas neste, e com parte dos pagamentos efetivada no ano 4 (*restos a pagar*). Emendas apresentadas no terceiro ano, relativas ao orçamento do quarto e último ano, eram liquidadas nesse quarto ano. Emendas apresentadas no último ano, somente eram pagas a critério do novo governante.

Dessa forma, os principais anos eram os três primeiros. No primeiro ano, os deputados tinham de fazer uma escolha, deveriam escolher apoiar o governo ou não. O Executivo, por sua vez, observava os deputados e realizava movimentos de cooptação ou ameaça no sentido de deslocar lealdades. O orçamento do segundo ano era votado ao final deste primeiro ano legislativo. O governo podia liquidar as emendas no segundo ano, e liberar pagamentos para alguns deputados. Ao fazer isso, concentrava pagamentos no terceiro ano. No segundo ano, o governo continuava a observar a maior parte dos deputados. Também no segundo ano, os deputados apresentavam ou as suas primeiras ou segundas levas de emendas (deputados e senadores reeleitos poderiam ter emendas a serem liquidadas ainda no primeiro ano).

No terceiro ano, as atividades se acumulavam: o governo realizava pagamentos em *restos a pagar* das emendas do primeiro ano, liquidava as emendas apresentadas no segundo ano e inscrevia parte dos pagamentos dessas emendas para o ano seguinte. Após isso, ainda no terceiro ano, os deputados novamente apresentavam emendas e respondiam às liberações do segundo ano. No quarto e último ano, o

governo pagava parte das emendas apresentadas ao orçamento do terceiro ano enquanto os deputados respondiam às liberações e a seus interesses eleitorais.

Dessa forma, era no segundo e terceiro anos que se concentravam os movimentos mais importantes de liquidação de emendas. No primeiro ano, o governo observava os deputados (também o fazia em parte do segundo ano) e conforme seus movimentos, partia para a liquidação das emendas. Do segundo para o terceiro ano, o governo já tinha condições de verificar quais deputados eram apoiadores, e a qualidade desse apoio, requalificando suas liberações. Do outro lado, os deputados, ao receberem as liquidações de emendas no segundo ano, já tinham uma noção se o governo realmente cumpria com as ameaças ou cooptações. As emendas apresentadas no terceiro ano eram liquidadas no último ano, eleitoral. Ressalte-se que os deputados interessados em concorrer a prefeituras no segundo ano do mandato, tinham grande interesse em liberar recursos que viessem auxiliar sua eleição. Parcela destes não retornava ao Parlamento.

Importa reconhecer os reflexos desse “calendário” sobre o comportamento dos deputados. A maior parte das emendas aprovadas pelo Legislativo era efetivamente liquidada pelo Executivo. O que é mais custoso era seu pagamento, a realização acabada da emenda. O governo contingenciava recursos, o que impedia a liberação das emendas, mesmo depois de aprovadas. Após a apresentação das emendas, dois objetivos passavam a integrar a pauta do deputado interessado em recursos eleitorais: liberar os recursos das emendas no ano do exercício orçamentário e liberar os *restos a pagar* em tempo hábil (de emendas do primeiro ano e de emendas do segundo ano de mandato, respectivamente), buscando, com isso, alcançar efeitos sobre o período eleitoral ao fim do mandato.

Assim, o governo dispunha de quase dois anos de observação do comportamento do deputado. Existia um forte incentivo para deputados maximizadores de recursos eleitorais respeitarem o governo e buscarem apoiá-lo de alguma forma nos quase dois anos de espera pela liberação da emenda. Ao reverso, por exemplo, deputados maximizadores de políticas não necessitariam com intensidade dos recursos das emendas. Deputados que eram cooperativos e maximizadores de políticas podiam ter suas emendas não liberadas.

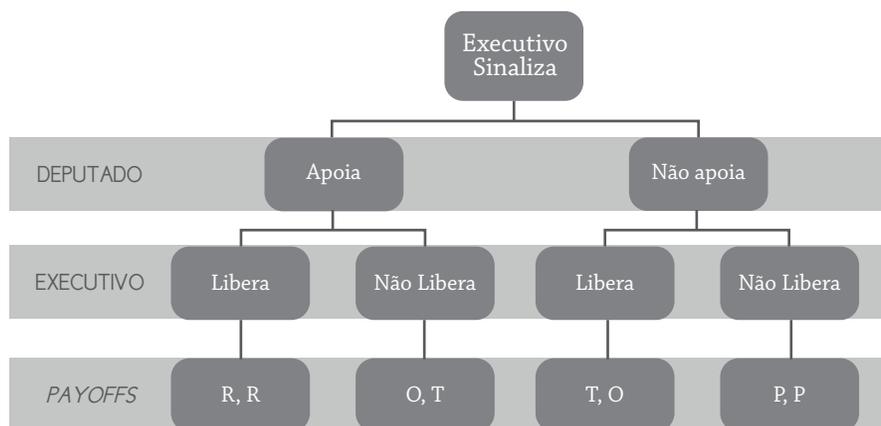
De toda forma, é possível montar uma árvore de jogo entre deputados e presidente reduzida ao movimento básico do jogo das emendas. Lembramos que o jogo é sequencial e não simultâneo. Nessa árvore, o primeiro valor dos pares de *payoffs* significa o valor recebido pelo primeiro jogador, o deputado maximizador de recursos eleitorais. O segundo valor representa aquele recebido pelo Executivo.

O Executivo sinaliza uma posição, se cooperativo ou não. Também pode sinalizar ameaças ou cooptação. O deputado escolhe se apoia, ou não, o governo, seja em votações em plenário, seja em relatórios de comissões ou outras atividades

importantes. Esse posicionamento é inevitável para o deputado. Para fins de nosso exercício, vamos considerar que seu apoio se dê nas votações em plenário e em comissões. A seguir, o Executivo escolhe liberar a emenda ou não.

A seguir, vamos detalhar o jogo da emenda, identificando as possibilidades de resultados a partir da proposição de ordenamento de *payoffs* sugerida por Tsebelis (1998)⁹.

Figura 1. Jogo Básico das Emendas Orçamentárias



Fonte: Elaboração própria.

No jogo exemplificado na Figura 1, o primeiro movimento é do Executivo, sinalizando seu tipo, se cooperativo ou não, se quer cooptar ou ameaçar. A seguir, o deputado decide se vai apoiar ou não o Executivo. Este observa a ação do deputado e faz seu lance, liberando, ou não, os recursos das emendas. O que vai determinar a solução do jogo é a estrutura dos *payoffs*. Os jogadores podem ter estruturas de *payoffs* mais inclinadas à cooperação (R), enquanto outros terão uma estrutura mais de não cooperação (T) (significando que preferem ganhar e são avessos à cooperação com o outro jogador no sentido de produzir um melhor resultado para ambos; é o resultado da procura em se proteger de um *payoff* ruim sugerido pela alternativa de cooperação).

Executivos e deputados cooperativos terão *payoffs* maiores em (R). Executivos e deputados não cooperativos terão *payoffs* maiores em (T).

Grosso modo, os tipos de jogadores podem ser sintetizados a partir da estrutura de *payoffs* conforme abaixo:

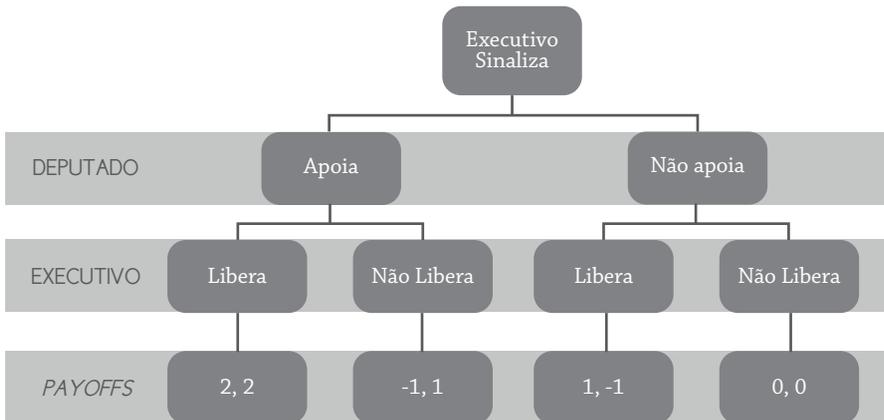
- 1) cooperativos: $R \geq T > P \geq O$; $R \geq T > O \geq P$; $R \geq O > T \geq P$;

(9) Relembramos que **R** significa Recompensa, **T** significa Tentação, **O** significa Otário e **P**, Penalidade.

2) não cooperativos: $T > R > P \geq O$; $T > R > O \geq P$; $T > P > R \geq O$.

Quais são os resultados possíveis? Um pequeno conjunto de resultados é nosso ponto de partida hipotético e pode ilustrar a base de realização da enumeração de possibilidades combinatórias entre os principais perfis de *payoffs*.

Figura 2. Jogo das Emendas Orçamentárias $R > T > P > O$



Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 2 assinalamos os seguintes valores para os signos: $R=2$, $T=1$, $O=-1$, $P=0$. O valor 2 para R é porque representa o ganho ou de apoio ou da liberação de emendas. O valor 1 para T significa que o bem foi alcançado mas contém certa perda no relacionamento com o outro jogador, porque levou este a ocupar o lugar de Otário. O valor -1 para Otário (O) significa que ele, além de nada ganhar, perdeu reputação e/ou honra. Para P, Penalidade, o valor foi zero (0), representando que não houve prêmios, apesar de haver perdas pelo não realizado (não houve apoio nas votações e não houve liberação de recursos).

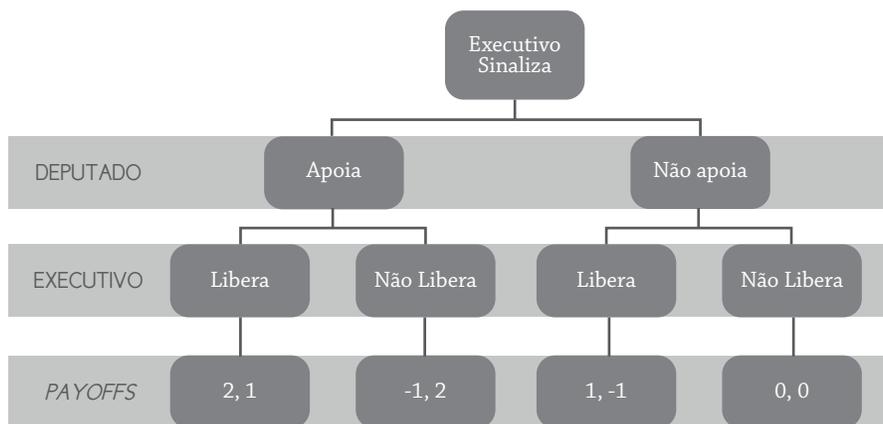
Esses valores encaminham para a seguinte notação: $R > T > P > O$. Ao reverso, quando notamos $T > R > P > O$, é porque assinalamos $T=2$, $R=1$, $P=0$ e $O=-1$.

A modelagem do quadro anterior indica que o deputado tem perfil de *payoff* $R > T > P > O$; por sua vez, o Executivo tem o mesmo perfil de *payoff*. Ou seja, ambos são cooperadores. Como o jogo é sequencial, e se estabelecermos que é de informação perfeita e completa¹⁰, por indução retroativa, então o deputado faz o primeiro movimento observando os resultados possíveis. Ele vê que se jogar **apoia**, o Executivo jogará **libera emenda**, porque essa opção tem um *payoff* maior. Se o deputado jogar **não apoia**, o Executivo irá jogar **não libera**, evitando a perda que traz ser

(10) Informação perfeita: os jogadores conhecem todas as etapas do jogo; informação completa: os jogadores conhecem os seus *payoffs* e o de todos os outros.

Otário. Assim, o deputado jogará **apoia** e o Executivo liberará, ambos alcançando o melhor *payoff* possível, o par de *payoffs* 2,2. O jogo acima evidenciou uma combinação onde os atores tinham a mesma estrutura de *payoffs*. A seguir, vamos ver um jogo onde o deputado é cooperador e o Executivo é não cooperador (Figura 3).

Figura 3. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado $R>T>P>O$ e Executivo $T>R>P>O$

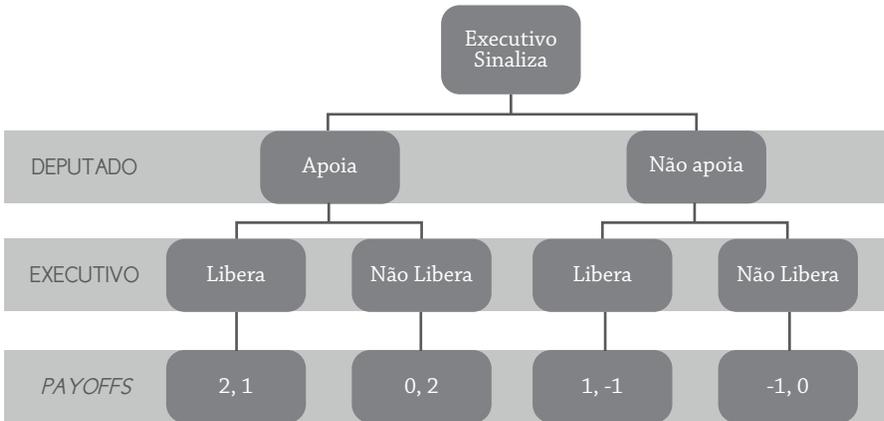


Fonte: Elaboração própria.

A estrutura de *payoff* é a seguinte: para o deputado temos $R>T>P>O$, ou seja, ele é cooperativo e não quer ser otário. A estrutura de *payoff* do Executivo é $T>R>P>O$, ou seja, ele é não cooperativo ($T>R$) e avesso a ser otário. O deputado faz a primeira jogada e decide se **apoia** ou **não apoia**. Se considerarmos que o deputado conhece a estrutura de *payoff* do Executivo, então ele vai observar os resultados e ver que se jogar **apoio** o Executivo **não irá liberar**; dessa forma, o deputado vai receber -1 por ser otário. Se jogar **não apoio**, igualmente o Executivo **não irá liberar**; no entanto, o deputado irá receber 0. Como $-1 < 0$, então ele prefere **não apoiar**, porque sabe que o Executivo irá **não liberar** de toda forma e manter o **apoio** encaminhará para a pior solução para ele. Assim, um deputado cooperador e que não quer ser otário foi levado à não cooperação por um presidente recalcitrante.

Os jogos a seguir evidenciam o efeito da elevação do *payoff* de Otário. Na Figura 4, o deputado continua sendo cooperador, mas prefere ser otário a nada receber. O presidente continua sendo um não cooperador avesso a ser otário.

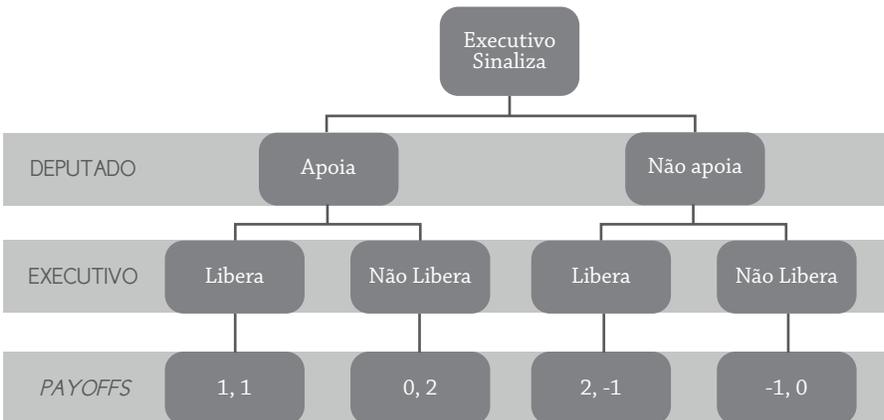
Figura 4. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado R>T>O>P e Executivo T>R>P>O



Fonte: Elaboração própria.

A estrutura de *payoff* do deputado é: R>T>O>P e do Executivo é T>R>P>O. O deputado sabe que se jogar **apoio**, o Executivo **não vai liberar** (maior valor de *payoff* é 2), tendo então seu *payoff* o valor de 0. Se jogar **não apoio**, o Executivo vai jogar **não libera** emenda, e o *payoff* do deputado será -1. Assim, ele opta por apoiar o governo e este acaba por **não liberar** a emenda. O mesmo resultado pode ser alcançado por um deputado não cooperador frente a um Executivo igualmente não cooperador (Figura 5).

Figura 5. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado T>R>O>P e Executivo T>R>P>O



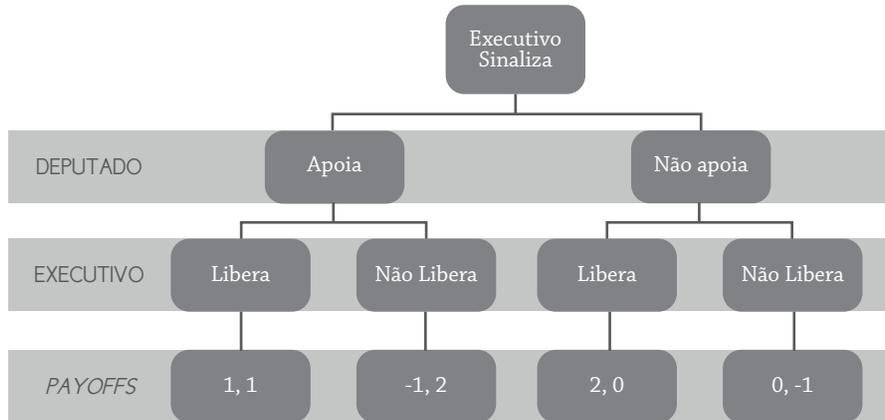
Fonte: Elaboração própria.

O perfil de *payoff* do deputado é T>R>O>P e do Executivo é T>R>P>O. O deputado percebe que se jogar **apoia**, o Executivo vai **não liberar**, e o seu *payoff* final será 0. Se jogar **não apoia**, o Executivo vai igualmente **não liberar**, e seu *payoff* final será -1. É lógico que ele vai preferir **apoiar** o Executivo e **não ter sua emenda liberada**.

Esse desfecho de um jogo entre um deputado não cooperativo com um Executivo igualmente não cooperativo é resultado da elevação do *payoff* de otário. Este é um ponto nevrálgico da relação entre deputado e Executivo. A alternativa “Otário” pode ter um *payoff* mais alto se em outra arena existir um jogo que interfira no *payoff* da arena parlamentar. Se na arena eleitoral a busca por recursos eleitorais for suficiente para alterar o *payoff* do otário, então padrões um pouco mais cooperativos podem ter lugar, ainda que os jogadores tenham preferências pela não cooperação. Um exemplo a mais permite ver o problema a partir do Executivo (Figura 6).

Seja o deputado um não cooperador e avesso a ser otário, com perfil de *payoff* T>R>P>O, e seja um Executivo com perfil de *payoff* T>R>O>P, então teremos como resultado que o deputado **não apoiará** o Executivo e este vai **liberar** a emenda.

Figura 6. Jogo das Emendas Orçamentárias Deputado T>R>P>O e Executivo T>R>O>P



Fonte: Elaboração própria.

O deputado observa e vê que se jogar **apoio** o Executivo vai jogar **não libera** recursos. O deputado nessa alternativa ganha (-1). Se o deputado jogar **não apoia**, então o Executivo vai jogar **libera** recursos. Assim, o deputado joga não apoia, obtendo o valor de *payoff* igual a 2, e o Executivo vai **liberar**, obtendo o valor de *payoff* 0. Assim, um deputado não cooperador **não apoiou** o Executivo e este, apesar de ser não cooperador, tendo em vista seu maior *payoff* em ser Otário, acabou por jogar **liberar** emenda.

Após esses resultados preliminares, podemos apresentar um resumo das combinações de diferentes perfis de *payoffs*.

Quando os deputados têm perfis de *payoffs* não cooperativos ($T > R$ e $T > P$) temos:

- a) para $T > P$ (fortemente não cooperativo):
 - deputados nessa condição sempre não apoiam; se o Executivo também for não cooperativo ($T > R$ ou $T > P$), em geral responde não liberando, mas quando seu *payoff* de Otário (O) é maior que o de Penalidade (P), então o Executivo libera os recursos das emendas. Se o *payoff* de Otário for igual ao de Penalidade ($O = P$) então o Executivo é indiferente entre liberar a emenda ou não.
- b) para $T > R$ (moderadamente não cooperativo):
 - deputados não cooperativos desse tipo geralmente não apoiam, sejam os Executivos cooperativos ($R \geq T$) ou não cooperativos ($T > R$ e $T > P$);
 - existem exceções: deputados $T > R > O > P$ vão apoiar Executivos não cooperativos que tenham $T > R > P > O$ (o presidente não libera emendas) ou presidentes cooperativos que tenham $R \geq T > P > O$ (libera emendas) ou $R > T > O = P$ (indiferente entre liberar e não liberar emendas).

Para deputados cooperativos, quando o *payoff* de Cooperar é igual ao da Tentação ($R = T$) temos que quando se defrontam com presidentes cooperativos, deputados cooperativos com $R = T$ só não apoiam quando o *payoff* de Penalidade é maior que o de Otário ($P > O$). Nesses casos de deputados com $P > O$, o Executivo só não irá liberar se sua estrutura de *payoff* tiver $P \geq O$, ou seja, Penalidade maior ou igual que Otário. Para o restante das alternativas, os Executivos liberarão as emendas ou serão indiferentes entre liberar ou não.

Para deputados cooperativos com Cooperação maior que a Tentação ($R > T$) temos:

- a) frente a Executivos não cooperativos, em geral os deputados vão apoiar e não ter suas emendas liberadas, exceto quando os presidentes tiverem o *payoff* de Otário maior ou igual ao da Penalidade ($O \geq P$) combinado com $T > R$, cooperação maior que Otário ($R > O$) e Otário maior ou igual à cooperação ($O \geq R$) combinado com $T > P$; ao mesmo tempo os deputados devem apresentar Penalidade maior que *payoff* de Otário ($P > O$), quando então os deputados não apoiam e não têm suas emendas liberadas;
- b) frente a presidentes cooperativos, sempre haverá apoio dos deputados e liberação das emendas, mas quando os Executivos tiverem cooperação igual à Tentação ($R = T$), estes serão indiferentes entre liberar ou não li-

berar as emendas (contudo, sendo indiferentes podem optar por jogar a alternativa que contemple o melhor resultado para o deputado).

Quando os Executivos são “não cooperativos” ($T > R$ e $T > P$), os deputados não vão apoiar (exceto quando seu payoff de Otário for maior que Penalidade, $O > P$), mesmo sendo cooperativos. Existe uma combinação de payoffs dos deputados em que eles são indiferentes entre “apoiar” e “não apoiar”: $R = T > O = P$ e Executivo $T > R > P > O$. Nessa combinação, o resultado é que as emendas não serão liberadas.

A proposição de Tsebelis (1998) se mostra correta para o jogo das emendas orçamentárias. Quando o payoff de Otário (O) se eleva, temos maiores chances de desfechos cooperativos. Em relação ao governo, há, no sistema presidencialista brasileiro, um forte incentivo para este ter uma estrutura de payoffs com viés cooperativo: a fragmentação partidária e de forças políticas dentro do parlamento ensejam a necessidade de formar governos que tenham coalizões amplas no Legislativo. Essas coalizões podem ser constituídas a partir de diversos mecanismos e recursos à disposição do Executivo e das forças políticas situacionistas, tais como patronagem, formação de ministérios, conciliação de programa político, fornecimento de recursos eleitorais, dentre outros. Inclui-se nessas ações a atração dos membros mais cooperativos de partidos que não integram a base de governo. Um governo mais benevolente no trato com os deputados pode atrair apoios dos elementos menos recalcitrantes, talvez mais interessados em maximizar outras instâncias que não apenas as políticas públicas. No contexto brasileiro, os Executivos são tendencialmente cooperadores porque é preciso fazer coalizões. A necessidade de fazer coalizões parlamentares abre caminho para os deputados apoiadores e não apoiadores do governo obterem recursos para sua reeleição.

Além disso, para os deputados, um payoff de Otário (O) pode se elevar se houver ameaças ou ações de cooptação por parte de forças políticas e de lideranças partidárias, ou seja, receber punições ou incentivos que tornem vantajoso cooperar sem receber emendas. Um payoff que seja maior para a opção “não cooperar” pode ser alterado por conta destes movimentos. O acréscimo de pontos daí advindos pode ser suficiente para que desfechos cooperativos tenham lugar.

Da mesma forma, não pode ser desprezado o fator comunicação. Apesar da distância que pode separar a emissão da emenda até a sua plena realização, é dentro dela que deputados e governo negociam e estabelecem as bases para a cooperação. Tsebelis (1998) aponta que os resultados não cooperativos do Dilema do Prisioneiro, jogado em uma rodada simultânea, podem ser superados quando o consideramos como um jogo infinito, com inúmeras rodadas, e exista a possibilidade de comunicação entre os jogadores. Tais arranjos proporcionariam diversos equilíbrios, diferentes do equilíbrio altamente prejudicial da rodada única.

Mas precisamos resolver algumas questões que ainda estão em aberto no jogo da emenda orçamentária. A primeira delas é sobre o problema do jogo ser de informação completa ou incompleta.

Se considerarmos que o jogo é de informação completa, que todos os jogadores conhecem a estrutura de payoffs uns dos outros, então os resultados são diretamente os evidenciados acima. Essa constatação introduz um problema em relação aos desfechos onde os resultados finais são os jogos onde os deputados não apoiam e o presidente não libera a emenda. Por indução retroativa, é de se esperar que os deputados sequer enviassem a emenda. Mas se soubessem que havia alguma chance de obter créditos junto à arena eleitoral (reivindicar a apresentação da emenda, o que elevava seu payoff de Otário) e de que algumas emendas seriam acopladas dentro da área de payoffs do governo no campo da realização de políticas (o que acabava por elevar o payoff de Otário do governo), então as emendas teriam grande chance de serem aprovadas e pagas, a não ser que houvesse algum acidente político ou problema burocrático. Dessa forma, os deputados emitiam suas emendas, submetendo-as à apreciação dos seus pares e do Executivo; este, por fim, fazia o seu lance, liberando ou não liberando a emenda.

Considerar o jogo como de informação incompleta significa aceitar que os atores não dispunham de conhecimentos sobre todos os payoffs do outro jogador. Especialmente estamos focando os momentos dos lances iniciais, a partir da emissão da emenda, quando os deputados tivessem incertezas quanto à posição do governo, se cooperativo ou não, e do conteúdo da emenda, se adequado ou não às preferências de realização de políticas (quanto à posição do Executivo, uma sinalização deste podia ser suficiente para que os deputados realizassem uma ação minimamente informada). A seguir, o governo observava o comportamento dos deputados emissores de emendas e buscava perceber se são cooperativos ou não. Ressalte-se que o simples ato de votar a favor do governo não revelava se os payoffs de Recompensa ou Tentação, de Otário e de Penalidade apresentavam essa ou aquela ordenação. A partir de sua estrutura de payoffs, o governo decidia se liberaria, ou não, as emendas.

Esse primeiro movimento não contava apenas com o cálculo sobre o comportamento imediatamente observado, mas também podia incorporar alguma “aposta”, no sentido de provocar cooptação: a manifestação inicial da não cooperação por parte do deputado podia ser percebida como passível de alteração com a outorga “graciosa” dos recursos eleitorais embutidos na forma de recursos para atendimento das emendas. Justamente porque os payoffs não estão totalmente revelados pelo simples voto contra ou a favor, cabia ao Executivo, após considerar as probabilidades do ordenamento dos payoffs dos deputados, decidir se continuava cooptando ou partia para a retaliação, cumprindo as eventuais ameaças. Assim,

existiam expectativas de que a ordenação de payoffs dos deputados pudesse conduzir a um resultado melhor, tendo em vista alguma alteração na estratégia de governo. A resposta dos Deputados ao governo poderia ser mais consistente a partir do 3º ano (existiam três opções: manter seu padrão de ação; deixar de apoiá-lo, de produzir comportamento cooperativo; ou, ao contrário, tornar-se cooperativo). No 4º ano, o calendário eleitoral se sobrepunha, as agendas legislativas eram atravessadas pela disputa eleitoral, quando então, provavelmente, a proposição de emendas e a liberação de recursos não tinham seu ponto mais alto.

Pode-se atribuir às lideranças partidárias a função de impor as posições de cooperação ou não cooperação aos seus integrantes. Esse pode ser um fator de incremento do payoff de Otário (O) de cada deputado, o que acarretaria em maior cooperação. Mas também pode ser fator de incremento da Tentação (T) e do payoff de Penalidade (P), aumentando a não cooperação. Enquanto que o primeiro posicionamento pode ser atribuído aos partidos de situação, o segundo ficaria com os partidos de oposição. Os outros partidos, sem uma definição clara de posição frente ao governo, poderiam ficar indiferentes a um e outro grupo, até mesmo liberando seus integrantes. Contudo, mecanismos como a migração partidária revelam que essa imposição pode não ser não tão eficiente (MELO, 2004).

Considerando que o jogo se dê sob informação incompleta, é preciso salientar dois pontos: 1) o desconhecimento do deputado sobre a estrutura de payoff do governo podia incentivar a inscrição de emendas suscetíveis de serem abatidas pelo Executivo; 2) a forma do jogo permitia que o Deputado escolhesse o que ele considerava sua melhor opção já na primeira rodada, apoiar ou não o governo. O Executivo, então, tinha de decidir não sobre o melhor valor de seus payoffs, mas pelo melhor valor possível a partir da opção do deputado. Por isso era importante que o Executivo sinalizasse ou cooptação ou ameaça antes e durante a ação dos deputados.

Avançando sobre o problema da informação incompleta, é preciso discutir o comportamento do deputado quando este errava a previsão sobre o perfil de payoffs do Executivo. O erro ficava transparente quando o Executivo agia e mostrava comportamento diverso do previsto. Ou seja, quando o deputado apostou suas alternativas pensando em um Executivo cooperativo, e este se revelava não cooperativo. Ou, ao contrário, houve a aposta em um Executivo não cooperativo, e este mostrou-se cooperativo.

O deputado se adequava à nova realidade, o que ele fazia na segunda rodada. Existiam duas dimensões: o deputado que por erro acabava sendo beneficiado, e o deputado que acabava sendo prejudicado. Nada se alterava se o recém descoberto perfil do Executivo redundava em melhores payoffs. Mas, em caso de obtenção de piores payoffs em relação ao previsto, qual era a ação de retaliação por parte do deputado? Isso implicaria alterar sua estrutura de payoffs? A intensidade

dessa readequação podia provocar um novo resultado na relação deputado/governo? A alteração do perfil de payoffs por parte do deputado não necessariamente levava a um pior resultado para o Executivo. Por exemplo, se o deputado, apesar de mudar de “cooperativo” para “não cooperativo” (de $R>T>O>P$ para $T>R>O>P$), mantivesse seu payoff de Otário maior que o de Penalidade ($O>P$), então é possível admitir a possibilidade de que ele continuasse a apoiar o Executivo e continuasse a não receber a liberação das emendas (combinação de deputado $T>R>O>P$ com Executivo $T>R>P>O$). Dessa forma, não são todas as ameaças de retaliação que podiam provocar alterações no desfecho do jogo. Para certas combinações de payoffs, o resultado será diferente daquilo que poderíamos esperar: a expectativa seria de que se o Executivo não liberasse emendas, então o não apoio a ele cresceria. Não era obrigatório que assim fosse.

Pode-se dizer, e não é novidade, que quando o jogo é de informação completa, os jogadores podem alcançar equilíbrios que sejam Pareto Ótimo (desde que existam). Quando a informação é incompleta, o resultado poderá ser um Equilíbrio de Nash, mas sem ser Pareto Ótimo. A distância entre alcançar um resultado que seja um Equilíbrio de Nash e um Pareto Ótimo diminui com a comunicação e o número de rodadas. Quanto mais comunicação e rodadas existirem, maior a chance dos atores alcançarem resultados que sejam ao mesmo tempo Equilíbrios de Nash e Equilíbrios Pareto Ótimo¹¹.

Os jogos apresentados permitem demonstrar que a característica básica dos perfis de payoffs (cooperativos e não cooperativos), e sua combinação, não determinam um resultado congruente, isto é, perfis cooperativos que conduzam à obtenção de payoffs de cooperação ou perfis não cooperativos que conduzam à obtenção de payoffs de não cooperação. Estruturas não cooperativas de payoffs podem gerar resultados, pontos de equilíbrio, como se cooperados fossem. Ao reverso, estruturas que indicam uma promessa de cooperação, podem gerar a não cooperação.

A importância dessas considerações reside nos desdobramentos no plano empírico. Isso quer dizer que a correlação entre percentuais de apoio ao governo em votações em plenário e percentuais de liberação de emendas não pode ser tomada como indicador seguro para validar ou invalidar o relacionamento entre governo e deputados no tocante aos apoios mútuos que ambos podem tentar estabelecer entre si. Isso pode parecer um contrassenso. Mas a estrutura do jogo das emendas mostra que resultados congruentes e incongruentes são possíveis. Atores desejosos de cooperar podem ter dificuldades em alcançar o melhor resultado.

(11) Equilíbrio de Nash acontece “quando cada estratégia é a melhor resposta às estratégias dos demais jogadores” e Pareto Ótimo é quando “não é mais possível melhorar a situação de um agente sem piorar a de outro” (FIANI, 2006, p. 93 e p. 102). Um Equilíbrio de Nash não precisa apresentar o melhor resultado para os atores, mas Pareto Ótimo é o melhor resultado possível para todos os atores

A estrutura de payoffs do governo podia ser variável? O governo podia preferir uma estratégia cooperativa para com os deputados de sua base e não cooperativa para aqueles de fora dela? O governo podia ter uma estrutura de payoff na primeira rodada e apresentar outra na segunda rodada do jogo? Se existem diferentes Equilíbrios de Nash no jogo base, então é possível que o governo ou os deputados fizessem outra jogada na rodada seguinte. A necessidade de construção de amplas coalizões provocava no governo um sentido de cooperar para obter apoios. Então, a sua estrutura de payoffs deveria ter sido predominantemente cooperativa. Predominante não quer dizer totalmente. Em alguns casos o governo podia exercer uma ação não cooperativa. Não acreditamos que o governo oferecesse um tratamento uniforme em relação aos integrantes da oposição, no sentido de ser refratário à cooperação. A reação do governo às manifestações de não cooperação podiam ser mais modestas do que o imaginado, principalmente se a efetiva estrutura de payoffs fosse a de receber mais por comportamentos cooperativos. As tabelas a seguir proporcionam uma visão geral dos resultados possíveis.

Tabela 1. Combinações de perfis de payoffs dos Deputados

DEPUTADOS	COOPERADORES	NÃO COOPERADORES	INDIFERENTES	TOTAL ABS.	TOTAL %
	R>T	T>R	R=T		
A-L	9	2	7	18	22,2
A-NL	5	1	4	10	12,3
A-L ou NL	8	1	4	13	16,0
NA-L	1	8	6	15	18,5
NA-NL	2	6	4	12	14,8
NA-L ou NL	1	8	4	13	16,0
Total Absoluto	26	26	29	81	100,0
Total %	32,1	32,1	35,8	100,0	

Fonte: Elaboração própria.

* Nota: Nesta tabela temos as combinações de resultados da interação entre deputados (primeiro jogador, responsável por apoiar ou não o governo) e Executivo (segundo jogador, responsável por liberar ou não as emendas. A-L: combinação de apoiar governo e libera emendas); A-NL apoia governo e não libera emendas; A-L ou NL apoia governo e é indiferente entre apoiar ou liberar emendas; NA-L não apoia o governo e libera emendas; NA-NL não apoia o governo e não libera emendas; NA-L ou NL não apoia o governo e é indiferente entre liberar ou não liberar emendas.

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 1 mostra os tipos de estrutura de payoffs e o número de resultados possíveis à disposição do jogador deputado. Neste quadro observamos que:

- 1) Se um deputado é cooperador, ele tem 26 alternativas de resultados; se for não cooperador, ele tem 26 alternativas; e se é indiferente, tem 29 alternativas;
- 2) Considerando que o resultado A-(L ou NL) pode ser reduzido ao resultado A-L e que o resultado (NA-L ou NL) pode ficar reduzido a NA-NL¹², para deputados cooperadores existem 18 (69,2% em 26) alternativas que liberam; para deputados não cooperadores existem 11 (42,3% para 26) alternativas; e para indiferentes, existem 17 (58,6% em 29) alternativas que liberam emendas.

Quanto às alternativas disponíveis para o Executivo, a Tabela 2 nos oferece as informações.

Tabela 2. Combinações de perfis de payoffs do Executivo

EXECUTIVO	COOPERADORES	NÃO COOPERADORES	INDIFERENTES	TOTAL ABS.	TOTAL %
	R>T	T>R	R=T		
A-L	17	0	1	18	22,2
A-NL	0	10	0	10	12,3
A-L ou NL	0	0	13	13	16,0
NA-L	5	5	5	15	18,5
NA-NL	3	5	4	12	14,8
NA-L ou NL	3	6	4	13	16,0
Total Absoluto	28	26	27	81	100,0
Total %	34,6	32,1	33,3	100,0	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Nesta tabela temos as combinações de resultados da interação entre deputados (primeiro jogador, responsável por apoiar ou não o governo) e Executivo (segundo jogador, responsável por liberar ou não as emendas). A-L: combinação de apoia governo e libera emendas; A-NL apoia governo e não libera emendas; A-L ou NL apoia governo e é indiferente entre apoiar ou liberar emendas; NA-L não apoia o governo e libera emendas; NA-NL não apoia o governo e não libera emendas; NA-L ou NL não apoia o governo e é indiferente entre liberar ou não liberar emendas.

- 1) Se um Presidente é cooperador, ele teria 28 alternativas possíveis de resultados, para não cooperador, 26; e para indiferentes, 27;
- 2) Em relação ao recebimento de apoio: sendo cooperador, ele teria 17 (60,7%) alternativas em 28; sendo não cooperador, ele teria 10 (38,5%) em 26; e sendo indiferente, ele teria 14 (51,9%) em 27 alternativas. Se

(12) Como o Executivo é indiferente entre liberar ou não liberar, ele vai jogar buscando alcançar o seu melhor payoff com o melhor payoff do deputado.

somarmos a cooperação com indiferença, temos 31 alternativas (56,4%) em 55, que produzem apoio e liberação. Frente às 81 alternativas, essas 31 combinações representam 38,3%.

Estes números permitem demonstrar que apesar de deputados e Executivos (separadamente) serem cooperadores e poderem, com isso, alcançar bons resultados, ainda assim existe um número expressivo de alternativas que conduziriam a um resultado desastroso: não apoio e/ou não liberação (para deputados 30,8% e Executivos 39,3%). Desastroso porque, sendo cooperadores, eles buscavam o prêmio maior que é obter os bens, votos e recursos.

De maneira geral, considerando sejam os deputados, seja o Executivo, as estruturas de payoff que geram apoio estão em 50,6% das 81 combinações possíveis quando consideramos o ordenamento de R e T (Tabela 3). Da mesma forma, temos 56,6% das 81 combinações sendo liberadoras de emendas. São números que situam de maneira intermediária a quantidade de alternativas que produzem votos a favor do governo e liberação de recursos.

Tabela 3. Quantidades de tipos de ação presentes nas combinações, em %

A	50,6
NA	49,4
L	56,8
NL	43,2
UNIVERSO DE ALTERNATIVAS, EM ABSOLUTO	81

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4 nos mostra a participação de cada resultado no conjunto das 81 alternativas. Vemos que a combinação A-L é aquela que dispõe de mais alternativas, 38,3%. Em segundo aparece a combinação NA-NL, com 30,9%.

Tabela 4. Quantidades de combinações de tipos de ação, em %

A-L	38,3
A-NL	12,3
NA-L	18,5
NA-NL	30,9
TOTAL ABSOLUTO	81

Fonte: Elaboração própria.

Como explicar a ocorrência da alternativa A-NL? Esta combinação aparece como possível quando o Executivo é não cooperativo. Alternativamente, A-NL só é possível para Executivos cooperadores quando seu payoff de cooperação é igual ao

de Tentação ($R=T$) e quando o payoff do Deputado apresenta cooperação igual ou menor ao payoff de Otário ($R=O$ ou $R<O$).

Um deputado que tivesse como payoffs do jogo da emenda o valor zero (0) para toda e qualquer alternativa ($R=T=O=P=0$), indicava que não dependia desses recursos para ser reeleito, não preferia otimizá-los porque otimizava ou política ou cargos. O presidente sendo cooperador jogava cooperativamente, e o resultado era A-L. No entanto, se seu $R=T$, então ele era indiferente entre **liberar** ou **não liberar**. Como o deputado tinha payoffs zerados, então ele era indiferente em relação ao que o Executivo fosse jogar. Dessa forma, se outros fatores não interferissem no payoff do Executivo, sua ação podia ser resultado de chances iguais entre liberar ou não as emendas, 50% de chances para cada alternativa.

No entanto, o principal argumento para solucionar a questão é que se um deputado não precisasse dos recursos das emendas, então não se tratava de um relacionamento que se inscrevesse nos marcos do jogo aqui proposto. O presidente sabia que o jogo com aquele deputado era no sentido de maximizar políticas ou cargos. Assim, sua negociação passava a ser no âmbito de política e de cargos e não no âmbito das emendas. Dessa forma, podia receber sem dar (T). Ao contrário da suposição de que emendas nada contavam e de que eram distribuídas indiscriminadamente pelo Executivo, no máximo com um certo viés partidário, justamente porque elas eram significativas é que o Presidente aproveitava para capturar esse recurso e dirigir ou para outro deputado, ou para equilibrar as finanças orçamentárias. Apesar dos recursos destinados às emendas individuais terem sido menores diante das demais rubricas orçamentárias, as medidas de contingenciamento do governo revelavam que elas mereciam cuidados.

Uma outra síntese é possível. Os quadros a seguir nos mostram as combinações de perfis cooperativos e não cooperativos como produtores das alternativas de **apoio/não apoio** e **liberação/não liberação**. Chamamos a atenção para o fato que os quadrantes servem para ordenar tão somente os tipos de *payoffs* envolvidos em uma interação entre dois atores. Na cela de combinações, o primeiro termo é relativo à posição dos deputados e o segundo é relativo à posição do Executivo. O conteúdo das celas é ocupado pelas seguintes combinações de resultados: C= cooperativo, NC não cooperativo, A= apoio ao governo, NA= não apoio ao governo, L= libera emendas, e NL=não libera emendas.

Quadro 2. Combinações por tipo de ação e de *payoff* (cooperativo e não cooperativo)

		EXECUTIVO	
		NÃO LIBERA	LIBERA
DEPUTADOS	QUADRANTE I	A- NL	A-L
	QUADRANTE II	C+NC	C+C
APOIA	QUADRANTE III	NC+C	NC+C
	QUADRANTE IV	NA-NL	NA-L
NÃO APOIA	NC+C	NC+C	NC+C
	NC+NC	NC+NC	NC+NC
	C+NC		

Fonte: Elaboração própria.

Nota 1: Estes resultados não mostram as diferenças de *payoff* da situação Otário. É sua variação que faz com que NC+C esteja presente em três quadrantes. Conforme o tamanho do O para deputados e Executivo, ele vai apresentar um determinado resultado. Quanto maior o valor de Otário, maior o grau de cooperação por parte de um jogador. Para os deputados, se o valor de Otário estiver maior que a Punição, então haverá tendência a apoiar (quadrante II, A-L), e para o Executivo, se o valor de Otário estiver maior que a Punição, então haverá tendência a liberação de emendas (quadrantes II e IV, A-L e NA-L).

106

No Quadro 2, no quadrante I, temos os resultados relativos à sequência Apoio-Não Liberação, quando deputados cooperativos se defrontariam com Executivos não cooperativos. No quadrante II, Apoio e Liberação de emendas, temos as combinações ambos cooperadores e deputados não cooperadores e Executivos cooperadores. No quadrante III temos o resultado Não Apoio e Não Liberação de emendas, advindo das combinações de deputados não cooperadores com Executivos não cooperadores e cooperadores. Nesse quadrante encontramos um resultado interessante que é quando um deputado cooperador encontrasse um Executivo não cooperador. O quadrante III chama a atenção pelo fato de excluir apenas uma combinação, a de deputado cooperador com Executivo cooperador. No quadrante IV temos que a sequência Não Apoio e Liberação de emendas aconteceria com as combinações de deputado não cooperativo com Executivo ou cooperativo ou não cooperativo.

Se assumirmos que deputados não cooperadores fazem parte da oposição (o que não é uma exata verdade empiricamente considerando), então vemos que seria possível ser da oposição, votar contra o governo e ainda receber a liberação da emenda. Uma possibilidade contrária é a do quadrante I (A-NL), que indica ser resultado da combinação de cooperação do deputado ($R > T$) e não cooperação do Executivo ($T > R$).

Se considerarmos os resultados que assumem um perfil de *payoffs* onde a cooperação do Executivo fosse igual a não cooperação ($R=T$), ou seja, o Executivo seria indiferente entre cooperar ou não, então teremos os seguintes resultados (Quadro 3).

Quadro 3. Combinações por tipo de ação e de payoff (cooperativo e não cooperativo/indiferentes)

		EXECUTIVO	
		NÃO LIBERA	LIBERA
DEPUTADOS		QUADRANTE I	QUADRANTE II
		A-NL	A-L
APOIA		$C + E^{(C/_{NC})}$	$C + E^{(C/_{NC})}$
		$NC + E^{(C/_{NC})}$	$NC + E^{(C/_{NC})}$
		$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$	$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$
		QUADRANTE III	QUADRANTE IV
NÃO APOIA		NA-NL	NA-L
			$C + E^{(C/_{NC})}$
		$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$	$D^{(C/_{NC})} + E^{(C/_{NC})}$
		$NC + E^{(C/_{NC})}$	$NC + E^{(C/_{NC})}$

Fonte: Elaboração própria.

Nota 1: C= cooperativo NC não cooperativo $D^{(C/_{NC})}$ = deputado indiferente entre cooperar ou não cooperar $E^{(C/_{NC})}$ = Executivo indiferente entre cooperar ou não cooperar; A= apoio ao governo NA= não apoio ao governo L= libera emendas NL=não libera emendas.

Nota 2: a mesma ressalva que foi feita para os resultados anteriores pode ser feita neste quadro. Os resultados que contam com deputado cooperador são possíveis pela variação do tamanho dos payoffs de Otário. Novamente, quanto maiores esses payoffs, mais cooperação teremos.

Vemos que no primeiro, no segundo e no quarto quadrantes cabem quase todas as combinações, com deputados sendo cooperativos, não cooperativos e indiferentes. No quadrante III as opções são mais restritas: o deputado deveria ser ou indiferente entre cooperar ou não cooperar, ou não cooperador. Assim, deputados cooperadores diante de Executivos indiferentes a cooperar ou não cooperar não poderiam produzir como resultado de sua interação a sequência não apoio – não liberação de emenda.

Quando o Executivo tem payoffs de cooperação (R) iguais aos de não cooperação (T), então o Executivo seria indiferente entre liberar ou não. Acaba se definindo por liberar ou não a partir do melhor payoff do deputado. O que permitiria ao Executivo igualar estes payoffs? Para o Executivo, o $R=T$ poderia advir da necessidade de contingenciar recursos. Dessa forma, preferiria incorrer em não premiar um deputado de sua base¹³ a perder pontos no âmbito orçamentário. Ou, ainda, se o voto em seu apoio estivesse garantido por parte do deputado e as exigências de cooperação desse deputado no âmbito das emendas fossem baixas (perfil de maximizador de cargos ou políticas, o que altera o valor de T, O e P), então não havia problemas em o Executivo não liberar emendas.

(13) Especialmente se ele tiver um perfil altamente cooperativo como $R=O>T>P$, ou seja, preferir ser otário a “não cooperativo”.

Havíamos remarcado a importância do payoff de Otário. O Quadro 4 apresenta algumas dimensões que poderiam interferir nesse payoff, diminuindo-o ou aumentando-o.

Quadro 4. Fatores de alteração dos payoffs de Recompensa, Tentação e Otário para Deputados e Executivo

	DEPUTADOS MAXIMIZADORES DE RECURSOS ELEITORAIS	EXECUTIVO
RECOMPENSA (+) OTÁRIO (+)	---	Agenda complementar (emenda dentro da área de forte preferência do governo em rubricas com alta previsão de execução).
TENTAÇÃO (-) OTÁRIO (+)	Pressão partidária por apoio	---
TENTAÇÃO (+) OTÁRIO (-)	Pressão partidária por não apoio	Necessidade de recursos orçamentários para equilibrar finanças.

Fonte: Elaboração própria.

O jogo das emendas ao orçamento revela que não era preciso recorrer unicamente à dimensão partidária para explicar a emergência dos padrões de decisão legislativa favoráveis ao governo. Da mesma forma, revelar e admitir a importância decisória dos atores individuais em nenhum momento implicava deslocar o papel dos partidos para o limbo parlamentar. Considerar a importância de cada deputado individualmente no processo decisório enseja lembrar que o governo disputava, e disputa, os votos a partir dos recursos de que dispunha, e dispõe. A execução das emendas orçamentárias era um desses recursos. Só que essa execução não se dava em uma única dimensão. As hipotéticas estruturas de payoffs apresentadas revelam uma diversidade de arranjos possíveis, que conduziriam a resultados aparentemente iguais, mas, em verdade, produzidos pelas também diversas preferências dos legisladores e dos presidentes.

Grohmann e Chiavegati (2006) apontaram que o Executivo realizava uma espécie de economia na conquista de votos, buscando elevar as condições de apoio parlamentar de maneira a suprir os votos que faltavam. A ideia era que o Executivo não desejava ou sabia que não podia submeter todo o plenário à situação de, em toda e qualquer votação, aderidos ao governo, dependentes de liberações de emendas, mas sim que almejava conquistar votos em votações importantes e receber apoios em outras situações, como nos trabalhos em comissões. Importa que certo número de deputados garantisse seu voto em algum momento em troca de alguma liberação de recursos. Há um grau de indeterminação no conjunto, mas ela viria a desvanecer-se considerando a importância e lugar das questões em disputa.

Se nos dois anos iniciais de mandato, quando estava sendo observado, o deputado tinha incentivos para ser cooperativo, no terceiro ano ele, conforme a liberação de emendas, podia continuar sua política, ignorar o jogo ou tentar reagir ao governo.

Tendo o deputado apoiado nos dois anos primeiros e recebido o crédito, então ele poderia, a partir de então, se preparar para ganhar reputação para o processo eleitoral e verificar se valia a pena continuar ao lado do governo. O quarto ano era o ano da liquidação das emendas do terceiro ano e pagamento dos *restos a pagar* das emendas do segundo ano. Mesmo que viessem a ser pagas a partir de março até antes da eleição, podiam não fazer o efeito eleitoral desejado (por exemplo, se as obras demorassem em iniciar, devido a licitações, permissões, decisões em outras instâncias, etc.). Havia indeterminação quanto à produção de efeitos. Assim, existia potencial para que nos dois últimos anos, o deputado se sentisse mais livre em relação ao governo e este, na ausência de uma grande agenda, pudesse vir a diminuir os montantes de liberação de recursos para essa finalidade.

Se esse é o desfecho do jogo, não cooperação, então, por indução retroativa, teríamos a não cooperação já na primeira rodada? Por que isso não ocorre? Uma explicação mais rápida e superficial diria que o jogo os atores desconheciam os payoffs do jogo até o fim, especialmente os deputados, ainda que pudessem ter probabilidades quanto ao tipo do presidente. Só quando chegassem no terceiro ano é que iriam começar a ter noção do que poderia vir na sequência. Não sabiam se a agenda do Executivo iria apresentar alguma surpresa, não sabiam se as dinâmicas eleitorais iriam introduzir dificuldades ou facilidades. Dessa forma, no terceiro ano os deputados também não sabiam exatamente se deviam se empenhar para alcançar recursos eleitorais suplementares. O Executivo, se estivesse empenhado na reeleição, também não sabia qual seria exatamente o desenvolvimento da disputa eleitoral, se deveria ou não buscar reforços.

Contudo, voltamos a frisar, é sabido que quando um jogo base, na primeira rodada, apresenta mais de um Equilíbrio de Nash, as rodadas seguintes podem ter como desfecho alguns desses equilíbrios concorrentes (TSEBELIS, 1998). A indução retroativa não determina, nesses casos, que sendo o último resultado uma “não cooperação”, todas as jogadas anteriores deverão ser de “não cooperação”. Da mesma forma, se um jogo tem seus jogadores optando por cooperar nas primeiras rodadas, nada impede que na última tenhamos “não cooperação”, desde que ela já esteja presente enquanto equilíbrio, na primeira rodada. E; ao contrário, a “não cooperação” das primeiras rodadas pode vir a ser substituída por “cooperação” na última.

CONCLUSÃO

O modelo do jogo das emendas orçamentárias no Congresso brasileiro buscou mostrar os resultados possíveis das relações entre representantes (deputados e senadores) e Executivo em relação ao processo decisório. Para tanto, emprega-

mos a perspectiva de Tsebelis (1998), que ofereceu alguns pressupostos básicos para nossa modelagem:

- 1) o relevante nos jogos são as estruturas de ordenação dos payoffs;
- 2) payoffs de outras arenas interferem na arena principal¹⁴;
- 3) a partir da estrutura básica dos jogos clássicos da Escolha Racional, é possível ordenar os payoffs de cooperação e não cooperação de outros jogos.

Empregamos esses pressupostos ao lado daqueles sugeridos por Strøm (1990), quais sejam: de que representantes podem ser maximizadores de políticas, de cargos e/ou de recursos eleitorais (isto é, preferem aumentar seus ganhos ou no estabelecimento de políticas, ou na obtenção de cargos para si e apoiadores, ou acumular recursos de qualquer natureza que concorram para melhorar seu desempenho eleitoral), sendo que o jogo das emendas orçamentárias tinha importância para os maximizadores de recursos eleitorais.

Tsebelis (1998) afirmou que os payoffs da situação Otário, quando elevados, facilitam a cooperação. Comprovamos a última proposição. Efetivamente, as alternativas onde o payoff Otário (O) aumenta provocam o aumento das possibilidades de um resultado cooperativo.

No jogo das emendas orçamentárias identificamos que os resultados possíveis não guardam congruência necessária entre “apoio e liberação” (cooperação – cooperação) e entre “não apoio e não liberação das emendas” (não cooperação – não cooperação). Representantes cooperadores podem ter como resultado do jogo a não liberação dos recursos. E representantes não cooperadores, frente a Executivos não cooperadores, podem gerar, inclusive, a cooperação.

Se aceitarmos a proposição de que os Executivos, a partir da necessidade de construir coalizões parlamentares, são propensos à cooperação, então podemos afirmar que eles dispunham de pelo menos 31 alternativas (38,3% do total) de combinação de payoffs que podiam proporcionar como resultado o apoio requerido para obterem votos em troca da liberação de emendas. Em duas dessas alternativas os representantes são não cooperadores (T>R), enquanto que em nove (9) eles são indiferentes entre cooperar e não cooperar (R=T)¹⁵.

A implicação dessas proposições é que os indicadores que correlacionam direta, linear e exaustivamente percentuais de votos pró-governo e percentuais de liberação

(14) No caso, a arena principal é o Legislativo, e seu processo decisório. As outras arenas podem ser as eleições, os tribunais, etc.

(15) Estes números e percentuais não significam nem parcela de deputados que apoiam o governo e nem porção de cursos de ação desenvolvidos pelo Executivo. São opções à disposição do Executivo para que ele escolha seu melhor curso de ação.

de emendas não são capazes de capturar a diversidade e o caráter compósito de causas e resultados possíveis proporcionados pelo jogo das emendas orçamentárias.

Este exercício que realizamos não prejudica considerar como atores importantes e relevantes as lideranças partidárias, coordenadores de bancadas, agentes da administração direta e outros atores que ocupam posições institucionais, capazes de ordenar o processo de aprovação legislativa e liberação dos recursos das emendas. No entanto, a estrutura do jogo apresentado condicionava as alternativas existentes no sentido de permitir mais ou menos cooperação. A estrutura era bastante aberta, oferecendo muitos graus de liberdade para os atores.

Qual a importância que as emendas individuais ao orçamento, compreendidas entre 1995 e 2014, tinham para o processo decisório no Legislativo brasileiro? Em primeiro lugar, elas permitiam que o Executivo tivesse em suas mãos um instrumento de cooptação, mais do que de ameaça, sobre a ação dos deputados. Em segundo, o jogo da emenda era capaz de gerar efeitos cooperativos independentemente de outras dimensões, arenas ou variáveis.

Mas a política tem seus caprichos, e quando os atores não se satisfazem com os termos do jogo que está sendo jogado, acabam por tentar alterar aquelas regras. A modificação constitucional de 2015 sobre as regras do processamento das emendas individuais, particularmente, é um desses momentos. O Legislativo retirou poderes das mãos do Executivo, buscando com isso alcançar maior grau de liberdade em tomar decisões. A necessidade de compreender as causas dessa modificação instiga a constituição de uma agenda de pesquisas muito rica, em torno de questionamentos importantes: teria sido o estilo de relacionamento da Presidenta Dilma Rousseff o deflagrador da insatisfação dos representantes legislativos? Ou teria sido o perfil político-ideológico desses representantes, mais ambiciosos por mais recursos eleitorais? As eleições teriam ficado mais custosas por si mesmas? Talvez o Executivo tenha exagerado nas cores punitivas, contingenciando valores das emendas mais do que o suportado pelos representantes¹⁶⁷? Ou talvez a composição política do Legislativo tenha caminhado para um plano ideológico diverso ao da Presidência. Ou ainda, os ventos da “opinião pública”, bem como a crise política, teriam provocado nos representantes uma busca de se “descolarem” da imagem de adesistas ao governo?

Os resultados exatos da mudança de fevereiro de 2015 para o processo legislativo e democrático terão de ser escrutinados, e até lá qualquer afirmação categórica tem de ficar suspensa. Contudo, podemos dizer que a construção da coalizão pró-Governo terá de ser feita com a mitigação dos efeitos deste instrumento, a liberação das emendas individuais ao orçamento, o que torna o processo mais custoso para o Executivo. Uma pequena reforma que poderá ter repercussões significativas.

(16) Nowak (2013, p. 110) notou que não é claro se somente a punição é capaz de ser um mecanismo de evolução da cooperação.

A comparação com as demais alterações é um caminho promissor. As mudanças de 1995, quando houve restrição do espaço das emendas individuais dos representantes, com as de 2015, quando houve limitação do poder do Executivo, nos trazem interrogações, e possíveis respostas, sobre causas e efeitos do processo decisório no sistema de governo brasileiro

O modelo de relação entre Executivo e Legislativo aqui apresentado nos conduz à pergunta sobre qual o campo principal de causas dos resultados possíveis, se as regras do jogo ou as preferências dos atores. Vimos que as regras apresentam um campo de resultados diversos. Os atores, portadores de preferências (as diferentes distribuições de payoffs), reagem frente às regras. As regras **permitem** que diferentes preferências se combinem e formem os múltiplos resultados. Não há determinação exclusiva ou de regras ou de preferências. Estabelecido o modelo da relação entre representantes e Executivo em relação às emendas individuais ao orçamento federal, e com ele uma compreensão mais refinada sobre o processo decisório, cabe agora mais um desafio, o de identificar os seus referentes empíricos.

REFERÊNCIAS

112

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, Charlottesville, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995a.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, East Lansing, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995b.

AMES, Barry. **The Deadlock of democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A arte da política**: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Nelson R. de. **E no início eram as bases**: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

EVANS, Diana. **Greasing the wheels**: using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos**: para cursos de administração e economia. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem institucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello; CHIAVEGATI, Luis Fernando. Conexão eleitoral: emendas parlamentares ao Orçamento nacional e desempenho eleitoral. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30, 2006, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2006. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3267&Itemid=232>. Acesso em: 30 abr. 2016.

LEMONS, Leany B. S. O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MAYHEW, David R. **Congress**: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO, Carlos Ranulfo. **Retirando as cadeiras do lugar**: migração partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

NOWAK, Martin A. Five rules for the evolution of cooperation. In: NOWAK, Martin A.; COAKLEY, Sarah (Eds.) **Evolution, games, god**: the principle of cooperation. Cambridge: Harvard University Press, 2013.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

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

SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, St. Louis, v. XXV, n. 3, p. 481-498, 2000.

SAUGO, Josiana F. **Conexão eleitoral e emendas orçamentárias**: o caso do Rio Grande do Sul 1995-1998. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais)- Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

SAUGO, Josiana F. **Geografia do voto e conexão eleitoral no Rio Grande do Sul**: 1994-2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

STRØM, Kaare. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

TOLLINI, Helio. **Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária**. Brasília, D.F.: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Biblioteca, 2008. <http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/busca_participacao_tollini.pdf>. Acesso em: 30 apr. 2016.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**: escolha racional no campo da política comparada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.